COMPRENDRE L'URBANISME

Nouvelles missions, nouveaux moyens, nouvelles lois... L'urbanisme évolue rapidement. Plus que jamais les responsables locaux, élus ou non, sont directement concernés par l'aménagement de l'espace, plus que jamais ils ont besoin de connaissances précises pour définir "leur" politique. Plus que jamais aussi le citoyen ressent le besoin de participer à la vie de sa commune et pour cela de savoir exactement de quoi il parle.

«Comprendre l'urbanisme» a été conçu afin de faire découvrir la réalité relativement simple qui se cache derrière une réglementation apparemment complexe. Doit-on permettre ici la construction d'un ensemble de maisons individuelles, transformer là une rue passante en voie piétonne? Que faire pour concilier développement économique et protection de l'environnement? Comment agir, comment financer, comment décider?

Ce livre répond, dans un langage clair, aux interrogations quotidiennes que se pose tout un chacun sur l'avenir de sa commune, que celle-ci soit une agglomération rurale ou urbaine. Sa deuxième édition tient compte des importantes réformes intervenues depuis 1977.

Initiation à l'urbanisme, ce guide sera donc aussi une incitation à mettre à profit toutes les ressources nouvelles de procédure ou de financement. Il fournira à tous les auteurs de la vie urbaine les instruments d'un dialogue sans lequel la concertation ne saurait être qu'un vain mythe.

EXTRAIT DE NOTRE CATALOGUE

Code pratique de l'urbanisme (Textes officiels réunis et commentés), par P. Soury (1978)

Guide du lotissement, par P. Soury et P.-J. Claudio (1979)

Introduction à la planification urbaine, par J.-P. Lacaze (1979)

La pratique du permis de construire et des autorisations spéciales, par M. Picard (1979)

comprendre l'urbanisme

Paul Soury

Couverture : le centre ville de Dijon
(Agence intercommunale d'urbanisme de Dijon)

SOMMAIRE

PLANIFICATION ET RÈGLEMENTATION D'URBANISME

OPERATIONS D'URBANISME

RÉALISATION D'UNE OPERATION D'URBANISME

GESTION DE L'ESPACE

ABRÉVIATIONS

AFU	Association foncière urbaine
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
APL	Aide personnalisée au logement
ARIM	Association de restauration immobilière
ARU	Association de restauration urbaine
ASL	Association syndicale libre
ASP	Association syndicale des propriétaires
CAECL	Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales
CAR	Conférence administrative régionale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDOIA	Commission départementale des opérations immobilières et de l'architecture
CDUC	Commission départementale d'urbanisme commercial
CES	Coefficient d'emprise au sol
CEV	Coefficient d'espaces verts
CIAT	Comité interministériel de l'aménagement du territoire
CLAU	Commission locale d'aménagement et d'urbanisme
CNOIA	Commission nationale des opérations immobilières et de l'architecture
COS	Coefficient d'occupation du sol
CROIAEP	Commission régionale des opérations immobilières de l'architecture et des espaces protégés
CU	Code de l'urbanisme
CUS	Coefficient d'utilisation des sols
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDA	Direction départementale de l'Agriculture
DDASS	Direction départementale de l'Action sanitaire et sociale
DDE	Direction départementale de l'Equipement
DGI	Direction générale des impôts
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPR	Etablissement public régional
EPRD	État prévisionnel des recettes et des dépenses
FAU	Fonds d'aménagement urbain
FDES	Fonds de développement économique et social
FIANE	Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement
FIAT	Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire
FNAFU	Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme
GEP	Groupe d'études et de programmation
GIF	Groupe interministériel foncier
HLM	Habitations à loyer modéré
HO	Hors œuvre
IGH	Immeubles de grande hauteur
LOF	Loi d'orientation foncière n° 67 1253 du 30 décembre 1967
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OREAM	Organisation d'études d'aménagement d'aires métropolitaines
PACT	Centre pour la protection l'amélioration, la conservation et la transformation de l'habitat
PAF	Programme d'action foncière
PAP	Prêt en accession à la propriété
PAP	Programme d'action prioritaire
PAR	Plan d'aménagement rural
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PC	Prêt conventionné
PLD	Plafond légal de densité
PME	Programme de modernisation et d'équipement
POS	Plan d'occupation des sols
RNU	Règlement national d'urbanisme
RP	Région parisienne
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEM	Société d'économie mixte
SFU	Société française des urbanistes
TLE	Taxe locale d'équipement
UOC	Urbanisme opérationnel et construction
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZEP	Zone d'environnement protégé
ZI	Zone industrielle
ZIF	Zone d'intervention foncière
ZN	Zone naturelle
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

LEXIQUE

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : Établissement public administratif disposant du produit de la taxe additionnelle de droit au bail et qui a pour mission d'accorder une aide financière sous forme de subventions, calculées de manière forfaitaire, aux propriétaires et aux locataires d'immeubles locatifs, construits avant 1948 qui entreprennent des travaux d'amélioration de modernisation et de conservation.

Agence d'urbanisme : Organisme doté de la personnalité morale, chargé de réaliser des études d'urbanisme et notamment de participer à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Association foncière urbaine (AFU) : Groupement de propriétaires immobiliers créé en vue d'une opération de remembrement de regroupement des terrains pour une opération de construction ou de restauration immobilière.

Association de restauration immobilière (ARIM) : Association créée sous l'égide de la Fédération nationale des PACT pour réaliser des opérations de restauration immobilière.

Bail à construction : Contrat par lequel le propriétaire d'un terrain consent au preneur le droit d'en user pendant une longue durée en contrepartie de l'obligation de construire et de verser en loyer soit en espèces, soit sous forme de locaux construits.

Bande littorale de loisirs et de nature : Zone qui devra permettre de regrouper des activités de loisirs et des activités à caractère éducatif, socio-éducatif et sportif, en étant accessible à la population dans laquelle le droit de construire et la circulation seront limités en respectant la nature dans ses parties terrestre et marine.

Certificat d'urbanisme : Certificat délivré par l'Administration à la demande du propriétaire d'un terrain ou de toute personne intéressée par ce terrain. Valable six mois, ce certificat précise si ce terrain peut être affecté ou non à

la construction ou s'il peut être utilisé ou non pour la réalisation d'une opération déterminée

Coefficient d'occupation du sol (COS) Rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre susceptibles d'être construits par mètre carré de sol Déterminé par le POS

Commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU) Commission chargée de l'élaboration du SDAU d'une agglomération créée à l'initiative du préfet Après l'approbation du SDAU peut être maintenue pour en suivre la réalisation

Concession immobilière Contrat par lequel le propriétaire d'un immeuble ou partie d'immeuble, bâti ou non bâti en confère la jouissance à une personne dénommée concessionnaire pour une durée de vingt années au maximum et moyennant le paiement d'une redevance annuelle

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres Etablissement public de l'Etat à caractère administratif chargé de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique

Déclaration d'utilité publique Décision administrative résultant d'une enquête publique permettant la poursuite de la procédure d'expropriation

Délaissement Droit pour un propriétaire de mettre en demeure le titulaire d'un droit de préemption ou du bénéficiaire d'une servitude de procéder à l'acquisition dudit terrain à un prix fixé, à défaut d'accord amiable comme en matière d'expropriation Tout refus opposé à cette acquisition lève les servitudes sur le terrain

Emplacement réservé Emplacement prévu par le POS pour installations d'intérêt général ou espaces verts. A pour effet d'interdire la construction dans l'immédiat et de permettre au propriétaire d'exiger l'acquisition du terrain par la collectivité publique

Enquête publique Formalités ayant pour objet de rendre un projet public et de recueillir les avis, par la voix du commissaire enquêteur

Etude d'impact Etude qui a pour objet de juger de la validité d'un projet, de présenter les raisons qui ont abouti à son choix, et éventuellement de prendre toutes mesures pour compenser, réduire ou supprimer ses conséquences dommageables pour l'environnement

Expropriation Procédure qui consiste à déposséder un propriétaire immobilier de son bien contre son gré, pour des raisons d'intérêt général et moyennant indemnisation

Infrastructure Travaux d'équipement qui permettent la viabilité de terrain dans une opération d'urbanisme Comprennent la voirie le stationnement, l'assainissement, l'alimentation en eau, l'électricité l'éclairage public et les télécommunications

Lotissement Opération et résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant eu pour effet sur une période de moins de dix ans la division volontaire ou non en lots d'une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments Le nombre de lots doit être supérieur à deux (ou à quatre dans le cas d'un partage successoral)

Permis de construire Autorisation par laquelle la puissance publique contrôle l'édification des constructions Délivré si le projet de construction respecte les dispositions législatives et réglementaires auxquelles il est assujetti

Permis de démolir Autorisation donnée par la puissance publique à un projet de démolition eu égard des dispositions législatives et réglementaires auxquelles il est assujetti

Plafond légal de densité (PLD) Règle destinée à limiter le droit de construire attaché à la propriété du sol Correspond à un COS de 1 pour la province et de 1,5 pour Paris. Le dépassement de ce plafond entraîne le versement d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité n'excède pas ce plafond

Plan d'aménagement rural (PAR) Document d'orientation établi pour un territoire à vocation rurale dont les habitants sont ou peuvent être unis par une communauté d'intérêts économiques et sociaux et sur lequel des actions concertées ou coordonnées sont à prévoir

Plan d'aménagement de zone (PAZ) Elément du dossier de réalisation de ZAC qui précise les servitudes publiques existantes et l'affectation des sols à l'intérieur de la zone Comporte un document graphique et un règlement fixant l'affectation de la zone, la nature et la destination des constructions et les règles relatives aux conditions d'occupation des sols

Plan de masse Document graphique qui permet l'identification du site donne la position des bâtiments et des installations et indique les volumes construits et à construire

Plan d'occupation des sols (POS) Document d'urbanisme opposable aux tiers qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols Composé de documents graphiques qui localisent des zones, d'un règlement qui fixe le droit des sols applicable à chaque zone et d'annexes techniques

Plan de sauvegarde de mise en valeur Document d'urbanisme devant être établi dans les secteurs sauvegardés et comporter notamment l'indication des immeubles et ensembles qui ne doivent pas faire l'objet de démolition, de modification ou d'aliénation Prévoit également les travaux à envisager pour la mise en valeur de certains quartiers

Plan de situation Document graphique qui définit la position d'un projet par rapport à l'environnement

Préemption Droit pour une collectivité ou un organisme public d'acquérir des biens immobiliers proposés à la vente préférentiellement à des tiers

Prime de développement régional Subvention d'Etat accordée aux entreprises qui créent des activités nouvelles ou étendent leurs activités sur certains points du territoire

Programme d'action foncière (PAF) Programme des actions à mener dans le domaine foncier, sur le territoire d'une agglomération et de son extension pendant une durée de 3 à 5 ans. Etabli par les élus locaux en concertation avec les services de l'Etat. Comporte un engagement de l'Etat sur la mise à disposition de tous les crédits prévus.

Régie municipale Service communal, sans personnalité propre, mais possédant l'autonomie financière et son propre budget. Possède un conseil d'exploitation jouant un rôle consultatif

Rénovation urbaine Procédure d'urbanisme permettant d'engager une opération qui comprend l'appropriation du sol dans un périmètre défini, la démolition des immeubles (ou leur restauration), l'éviction des occupants et leur réinstallation, la mise en état des sols et la rétrocession des terrains

Réserve foncière Terrains acquis par la collectivité en vue d'une utilisation ultérieure dans le cadre des objectifs du SDAU

Restauration immobilière Ensemble de mesures visant, soit à restaurer et à mettre en valeur des îlots opérationnels situés dans un secteur sauvegardé, soit à remettre en état et à moderniser un ensemble d'immeubles à l'intérieur d'un périmètre défini

Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) Document d'urbanisme fixant les orientations à long terme de l'aménagement d'un territoire concernant la destination générale des sols et la programmation des grands équipements

Secteur sauvegardé Partie du centre d'une ville présentant un certain intérêt par son patrimoine immobilier sur le plan esthétique ou historique et faisant l'objet d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Créé par décision de la puissance publique, sur proposition de la municipalité

Servitude d'urbanisme Contrainte tendant à limiter le droit de propriété en vue de sauvegarder l'intérêt général sur le plan de l'urbanisme et de l'action foncière

Société d'économie mixte Société anonyme regroupant des personnes morales de droit public et des personnes physiques et morales de droit privé en vue d'assurer l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial ou la réalisation d'opérations d'intérêt général (notamment d'opérations d'urbanisme)

Superstructures Equipements publics et privés qu'impose l'accompagnement des logements et de certaines activités dans une opération d'urbanisme

Syndicat de communes Groupement de communes sous forme d'un établissement public administré par un comité constitué par des représentants des conseils municipaux et dont le but est de créer ou de gérer des services intercommunaux

Taxe locale d'équipement (TLE) Taxe communale dont sont redevables certains constructeurs au titre de la participation à la réalisation des équipements publics

Urbanisme Ensemble des mesures techniques, administratives, économiques et sociales qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel et humain des agglomérations

Urbanisme opérationnel Phase de l'urbanisme consistant à réaliser des opérations donnant aux sols leur nouvelle vocation et impliquant l'équipement des terrains ainsi que, dans la plupart des cas, une double mutation

Voirie primaire Voies de liaison reliant une zone d'habitation au reste de l'agglomération

Voirie secondaire Voirie principale de desserte d'une zone d'habitation

Voirie tertiaire Petite voirie de desserte destinée à l'usage exclusif d'une catégorie limitée d'habitants

Zonage Réglementation organisant la répartition du territoire en zones et fixant pour chacune d'elles le genre et les conditions d'utilisation du sol

Zone d'aménagement concerté (ZAC) Zone dans laquelle une collectivité publique ou un établissement public décide de réaliser une opération d'aménagement par l'achat des terrains, leur équipement et leur rétrocession, ou concession à des utilisateurs publics ou privés

Zone d'aménagement différé (ZAD) Zone à l'intérieur de laquelle une collectivité locale a la possibilité d'utiliser son droit de préemption pour réaliser des réserves foncières ou freiner la spéculation dans les terrains en voie d'urbanisation

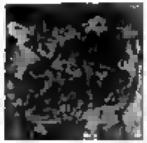
Zone d'environnement protégé (ZEP) Zone instituée par arrêté préfectoral au terme d'une procédure semblable à celle du POS. Destinée à protéger les régions rurales contre une urbanisation désordonnée

Zone industrielle ZAC ayant une vocation particulière pour recevoir des établissements industriels

Zone d'intervention foncière (ZIF) Zone urbaine recouverte par un document d'urbanisme publié ou approuvé à l'intérieur de laquelle la collectivité peut exercer un droit de préemption

Photographie page précédente et ci-contre
Plan d'urbanisme de Dijon de 1967
(Agence intercommunale d'urbanisme de Dijon)

Le progrès technique, si une volonté ne le canalisait, ferait d'une ville, en un temps très court, un chaos de voitures, d'avions, de bruit, de pollution et de laideur
ANDRÉ MAUROIS



Si l'urbanisation peut se définir comme un phénomène de croissance des villes, il apparaît bien qu'elle est liée à la mutation engagée depuis un siècle d'une société rurale à une société urbaine et appelée à se poursuivre bien au delà de l'an 2 000. Le phénomène nous apparaît d'autant plus brutal qu'il a subi un véritable changement de vitesse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale appelant la mise en œuvre d'un véritable processus de création, mais aussi de réaménagement dans les espaces urbanisés.

Et, de là, est né l'urbanisme, « science de l'organisation des villes » pour les auteurs de la Charte d'Athènes de 1933, mais aussi selon Larousse « ensemble des mesures techniques, administratives, économiques et sociales qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel et humain des agglomérations ». Science ou art, une définition plus large pourrait être donnée de l'urbanisme qui en ferait aussi une philosophie sur la façon de vivre dans les villes et de les gérer.

Mais déjà se profile la silhouette de l'« urbaniste » qui apparaît à la fois comme un technicien de synthèse chargé de dresser programmes et plans, mais aussi comme le conseiller de l'autorité politique, seule responsable des décisions en matière d'urbanisme.

Action volontaires tendant à favoriser ou à maîtriser la croissance urbaine, l'urbanisme aura donc à engendrer des contraintes qui exprimeront dans un langage juridique à la fois une volonté politique et une expression tactique.

Action de synthèse, l'urbanisme aura aussi à mettre en jeu diverses disciplines parmi lesquelles l'architecture, l'organisation du sol en matière de « travaux publics », le droit — public et privé — la sociologie, la géographie et la géologie.

Après avoir précisé les objectifs de l'urbanisme et indiqué l'évolution suivie dans le domaine du droit, nous nous efforcerons de cerner les difficultés rencontrées. Nous pourrons alors énumérer les différentes formes que prend cet urbanisme, c'est-à-dire ses modalités d'application et enfin esquisser les orientations actuelles.

nés, à première vue, beaucoup plus à des spécialistes qu'à un vaste public

Pour devenir un « interlocuteur valable », le conseiller municipal aura à comprendre le message du technicien, à dominer ses dossiers, à discerner les vrais problèmes et à définir, en toute connaissance de cause, les grandes orientations

De nouveau, la parole sera ainsi au technicien qui mettra en forme la décision politique de l'élu

Ainsi apparaît la nécessité d'une véritable formation, permettant l'acquisition de cette « culture » à laquelle fait allusion Jean Labasse lorsqu'il écrit que « le permis de construire, exemple typique des grands instruments de planification spatiale, est celui dont le manipulation réclame le plus large support de culture ».

Sans avoir la prétention d'entrer dans certains détails qui demeureront l'apanage du spécialiste, sans non plus vouloir écrire une « somme » ou un cours sur un sujet aussi complexe, ce livre veut fournir les éléments essentiels qui permettront d'accéder au dialogue, de comprendre les problèmes et aussi, peut-être, de participer aux décisions, car la bonne volonté, la volonté même n'est pas suffisante.

Pour parvenir à ce but, ce livre est le fruit des réflexions et de l'expérience d'un élu doublé d'un praticien, d'un praticien qui depuis plus de quinze ans a vécu aux côtés des élus et a partagé leurs soucis et leurs expériences, d'un praticien qui souhaite les aider dans la plus noble des tâches : bâtir le monde.

PAUL BOURY

CE QU'EST L'URBANISME

Objectifs

L'urbanisation peut être considérée comme un des phénomènes primordiaux du monde contemporain. Comment y affectera-t-elle ? Répondra-t-elle aux aspirations des individus et des groupes pour atteindre à la fois un objectif social et un objectif économique ? C'est alors que pourra être définie, avec l'urbanisme, la notion d'aménagement de l'espace.

Objectif social

A partir de la révolution industrielle de la seconde moitié du XVIIIe siècle, nous avons pu constater que le libéralisme économique avait provoqué un développement anarchique des villes. Des philosophes, des écrivains, des hommes politiques aussi, avaient recherché les formules susceptibles de protéger et d'améliorer les conditions de vie de la population ouvrière. Parmi eux, deux noms allaient devenir célèbres : Engels, Marx notamment, mais aussi l'Anglais George qui allait déclencher, en 1879, une attaque contre la propriété privée.

Ainsi apparaissait déjà l'idée d'une organisation de l'espace mise au service de l'homme et liée au caractère social de toute politique de l'habitation. Mais apparaissait en même temps la préoccupation qu'aurait bientôt le pouvoir de traduire dans l'occupation du sol l'état de la société et de son système politique.

Dans notre système actuel qui a reconnu à toute la population le droit de vivre dans un milieu satisfaisant, il appartient donc aux pouvoirs publics de créer les conditions d'un habitat convenable, incluant le logement et son environnement, et n'excluant pas le milieu de travail.

Le rôle moteur ne saurait plus être confié à un investisseur à la recherche du profit maximum, mais à un « investisseur social ». Ces devoirs nouveaux incombent alors à la puissance publique et cela en raison des buts sociaux de l'urbanisme en réponse aux différents besoins de la société urbaine.

Objectif économique

Mais cette société se trouve également confrontée à un problème dans la simplicité : un fait apparaît la brutalité.

D'un côté, les besoins ne cesseront de croître : besoins en sol urbanisé certes, mais besoins en équipements de plus en plus dispendieux, au premier rang desquels il convient de placer le transport et la santé. De l'autre, nous nous trouvons en présence de ressources limitées puisque cette même société accepte de consacrer à l'aménagement de son cadre de vie, sollicités en même temps par d'autres nécessités : investissements de production, consommation privée, vers autres finalités collectives.

La puissance publique sera donc conduite à envisager les problèmes d'organisation de l'espace avec une double préoccupation, économique et financière. La première dépendra de la nécessité d'obtenir une répartition optimale de l'habitat et des activités ; la seconde conduira à un contrôle du prix du terrain et à une volonté de rationaliser les coûts.

Peut-être, en cela, l'action d'urbanisme est-elle un investissement rentable, justifiant par l'augmentation de la valeur des sols liée du reste à l'augmentation de leur occupation, ces paroles de Le Corbusier : « Urbaniser n'est pas dépenser de l'argent, c'est en gagner. »

Notion d'aménagement de l'espace

C'est à partir du constat que le libéralisme intégral — le laisser faire — avait provoqué un certain chaos dans le développement des villes, qu'avait été reconnue la nécessité d'un urbanisme d'ordre prenant la place de l'urbanisme anarchique. Ce fut le l'origine de la notion de planification urbaine apparue pour la première fois en Allemagne au milieu du XIXe siècle : subordonnée évidemment aux décisions du pouvoir politique, elle devait aussi refléter le système qui l'inspirait. Si les régimes autoritaires peuvent dans ce permettre de bâtir un cadre contraignant, il n'en est pas de même pour les régimes d'économie libérale devant jouer davantage sur l'incitation.

C'est en vue de l'utilisation la plus rationnelle possible de l'espace que, d'une part, les concepteurs de la ville allaient envisager certains modèles et que, d'autre part, les juristes allaient mettre en place une législation et une réglementation spécifiques. Mais les uns comme les autres allaient prendre en compte les principes définis dans la Charte d'Athènes. Pour la première fois étaient mises en relief les fonctions essentielles de la ville : habiter, travailler, se récréer et circuler, comme était soulignée la nécessité d'une protection du patrimoine architectural.

Mais, pour mieux comprendre la portée des règles actuelles en ce domaine, regardons comment devait se forger et évoluer le droit de l'urbanisme.

Droit de l'urbanisme
Son évolution

Le phénomène urbain est presque aussi vieux que le monde. La ville médiévale qui représente pour nous un témoin du passé doit se situer dans la chaîne de l'histoire après les villes de l'Antiquité, et notamment celles de la Grèce antique et de l'Empire romain. Une certaine forme d'organisation des villes avait donc été appliquée, et des historiens attribuent alors la paternité de l'urbanisme à Aristote.

Cette paternité est contestée par de nombreux auteurs. Gaudin préférait quant à lui le sage Sixte V, et Le Corbusier défendait la cause de Louis XIV. D'autres citent un arrêt de Louis XIII « tendant à réprimer la malice de ceux qui construisent aux faux où jusque là il n'a été fait aucun édifice », alors que certains donnent encore la préférence au célèbre édit de Sully de 1607 sur l'alignement.

Mais l'histoire de l'urbanisme, au sens où nous l'entendons, ne saurait guère remonter au-delà du XIXe siècle.

C'est en 1879 que fut promulguée en Suède la loi sur la construction des villes. C'est en 1901 que les Pays-Bas se dotèrent d'une loi sur les plans d'aménagement, avec

quelques années seulement d'avance sur la « Town Planning Act » en Grande-Bretagne (1909).

En France, allait se bâtir lentement et progressivement un ensemble cohérent qui allait rassembler des textes nés sous la pression de circonstances particulières, mais aussi des conclusions d'études de doctrine visant à des prises de position fondamentales. Deux aspects complémentaires allaient caractériser cet ensemble juridique : l'un devait permettre à la puissance publique de contrôler l'usage des sols, l'autre devait lui fournir les moyens d'action nécessaires pour une intervention éventuelle.

D'une façon schématique, cette histoire de droit de l'urbanisme a connu quatre périodes :

— la première va jusqu'à la veille de la Guerre de 1914 et correspond à la prise de conscience de problèmes particuliers ;

— la deuxième peut se situer de 1912 à 1943 et répond à une prise de conscience du problème de l'urbanisme dans son ensemble ;

— la troisième période est celle qui va de 1943 à la loi d'orientation foncière de 1967. Elle se traduit par la mise en place d'un ensemble de dispositions destinées à régler le problème spatial ;

— enfin, la dernière période dans laquelle nous nous situons part du 31 décembre 1967 et correspond à une prise en compte d'une façon plus nette de la notion de temps.

Prise de conscience de problèmes particuliers

C'est au cœur de cette période qui s'étend du début du XIXe siècle jusqu'à la veille de la Guerre de 1914 qu'on va assister à une évolution intéressante en matière d'urbanisme. Progressivement les motivations de la puissance publique vont passer de toute pratique — sécurité, affirmation d'un certain prestige — à des préoccupations sociales. L'habitat ne sera plus abandonné à un mouvement spontané, mais devendra le moteur de la planification urbaine.

On constatera, au cours de cette période, que le droit français aura pris un certain retard par rapport aux législations d'autres pays européens tels que la Grande-Bretagne, la Suède et l'Allemagne. On observera également que ce droit conduira à un urbanisme dérivant sur l'interdiction et volontairement fragmentaire pour s'attacher à régler des problèmes de voirie, d'hygiène et de protection des monuments historiques.

Avec les problèmes de voirie, et dans la ligne fixée par l'édit de Sully qui soumettait à autorisation les constructions en bordure des voies publiques, apparaît la notion d'alignement. Cette notion fera l'objet de la loi fondamentale du 16 septembre 1807 qui a institué la servitude de reculement et d'un article de la loi municipale du 5 avril 1884 mettant en place les plans d'alignement et de nivellement.

La notion de salubrité, elle figure aussi dans les textes de 1807 et de 1884, est beaucoup plus développée dans la loi du 13 avril 1850 et le décret-loi du 26 mars 1852. Les municipalités eurent alors la possibilité de démolir les immeubles qui menaçaient ruine, et nous serons là un des points de départ des opérations d'urbanisme réalisées sous le Second Empire. Avec la loi Siegfried du 21 juin 1898, il convient de citer celle du 15 février 1902 prise à l'instigation de l'architecte Bonnier qui institue la réglementation sanitaire en ouvrant la voie à l'expropriation.

C'est enfin la notion de protection des monuments historiques, première étape avant l'extension à l'entourage des édifices et aux quartiers anciens, qui déclenche une autre série de textes législatifs. Après la loi Montalembert de 1841 sur les conditions de classement des monuments, l'arsenal fut complété par les lois du 30 mars 1887, du 13 juillet 1911 sur les sites et monuments et du 31 décembre 1913 sur les modalités de classement des monuments appartenant à des particuliers.

Prise de conscience du problème de l'urbanisme

La deuxième période de cette histoire va de 1912 à 1943 et correspond cette fois à une prise de conscience du problème global de l'urbanisme. Un essai de synthèse est en effet tenté avec la loi Cornudet. Déposé en 1912, promulgué seulement le 14 mars 1919 après les destructions et la guerre, modifié le 19 juillet 1924, ce texte peut être considéré comme la première vraie loi d'urbanisme puisque il définit les règles selon lesquelles les villes pourront s'aménager, s'embellir et s'étendre dans un souci de salubrité et de confort. Si cette loi évoque déjà le contexte des futurs plans d'urbanisme, amorce l'idée du zonage des agglomérations, utilise la technique du règlement avec ses impacts de la servitude et du permis de construire, elle n'offre guère qu'un seul moyen pour l'extension des villes : le lotissement.

Les décrets-lois de 1935, pris notamment sous l'inspiration d'Henri Sellier, permettront de résoudre certains problèmes posés par cette législation de l'urbanisme en développant la possibilité d'expropriation pour les collectivités locales.

Mentionnons également le décret-loi du 24 mai 1938 permettant aux communes de bénéficier d'une aide financière de l'Etat sous forme d'avances, en vue de la suppression d'îlots insalubres.

Solutions apportées au problème spatial : réglementation et urbanisme opérationnel

La période suivante — de 1943 jusqu'à la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 — fut particulièrement riche dans le domaine du droit de l'urbanisme, et notamment riche en décembre 1958.

C'est dans le contexte de la reconstruction et des nouveaux dommages de guerre qu'allait être promulguée la très importante loi Prethin du 15 juin 1943 instituant les plans d'urbanisme et officialisant pour la première fois le terme « urbanisme ».

Ce texte législatif fixant le cadre juridique de l'urbanisme précisait les grandes lignes des projets d'aménagement et définissait les moyens d'action de l'Administration et les possibilités des collectivités locales. Restant en deçà des limites de la propriété privée, il n'ouvrait pas encore de possibilité d'expropriation pour les terrains à bâtir. La loi Prethin allait du reste être reprise par une ordonnance du 27 octobre 1945 créant l'actuel permis de construire et devenu, aux termes du décret du 26 juin 1954, le livre premier du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

En matière d'action foncière, une autre étape allait être franchie avec la loi foncière du 6 août 1953 qui reconnaissait aux pouvoirs publics le droit d'exproprier les terrains

en vue de leur rétrocession aux constructeurs. Plusieurs trains de décrets sous le gouvernement Laniel en 1953 sous le gouvernement Mendès-France en 1954 et sous le gouvernement Edgar Faure en 1956 — avec l'institution des sociétés d'économie mixte et des établissements publics — allaient permettre la suite en application de la loi.

C'est ensuite à partir de la loi-cadre du 7 août 1957 recherchant de nouvelles formules d'urbanisation et dans le cadre des possibilités offertes par l'ordonnance du 23 octobre 1958 sur l'expropriation qu'allaient être pris les ordonnances et décrets du 31 décembre 1958. Deux catégories de dispositions étaient arrêtées.

la première concernant la réglementation d'urbanisme avec la mise en place des différents plans d'urbanisme : directeur, de détail, sommaire

— la seconde commandant la mise en place d'un véritable urbanisme opérationnel avec une remise en ordre des règles du lotissement : mais surtout une institutionnalisation de la zone à urbaniser en priorité (ZUP) et de la rénovation urbaine.

On peut considérer que jusqu'à la loi d'orientation foncière de décembre 1967 les mesures législatives et réglementaires qui allaient être adoptées devaient, d'une part, permettre la mise au point des dispositions de 1958 et d'autre part fournir un arsenal juridique complémentaire en vue d'atteindre les objectifs fixés au départ. Il devait en être ainsi des décrets d'application de 1958 de la loi du 26 juillet 1962 sur les ZUP et les ZAD (zones d'aménagement différé), de la loi du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière et de la loi du 16 décembre 1964 sur le bail à construction.

De la loi d'orientation foncière à la loi portant réforme de l'urbanisme

Le 30 décembre 1967 était promulguée la loi n° 67-1253 dite « loi d'orientation foncière ».

Nous assistons alors à un remaniement profond du cadre de l'urbanisme réglementaire et opérationnel : avec à la fois la prise en compte de la notion de temps, mise aussi avec un souci réel d'en appeler à la participation, à la concertation. Les nouveaux documents d'urbanisme apparaissent, avec d'un côté les « schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme » (SDAU) : outils de planification et d'un autre côté les « plans d'occupation des sols » (POS), fixant des règles bien précises d'utilisation des sols.

Une nouvelle forme d'urbanisme opérationnel est créée pour prendre le relais des formules antérieures avec la « zone d'aménagement concerté » (ZAC). D'autres dispositions de la loi concernent la sauvegarde des espaces verts, la politique foncière, mais aussi des possibilités nouvelles d'action pour les propriétaires avec les « adjudications foncières urbaines ».

Devant l'abondance des textes, une codification sera opérée aux termes de la loi n° 72-635 du 30 juin 1972 qui mettra en place le Code de l'urbanisme se substituant désormais, en ce qui concerne l'urbanisme, à l'ancien Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Et nous arrivons ainsi au 31 décembre 1975, date de promulgation de la loi n° 75-1328 portant réforme de la politique foncière.

L'intention du législateur est claire : répondre aux besoins des habitants des quartiers centraux des villes, en luttant à la fois contre la densification et la ségrégation sociale. Deux nouvelles institutions apparaissent : le « plafond légal de densité » (PLD) limitant l'usage du sol, c'est-à-dire les possibilités de construction attachées au terrain, et le « sous d'intervention foncière » (ZIF) généralisant le droit de préemption de la collectivité à toutes les zones urbaines.

L'histoire du droit de l'urbanisme s'arrête à ce jour à la loi n° 76-1286 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme — et à ses textes d'application — qui marque une volonté de remise en ordre de la législation. Mais essayons maintenant de mieux cerner les difficultés auxquelles il semble faire face.

Obstacles

L'ancien ministre de l'Equipement, Edgar Pisani, avait parfaitement délimité ces difficultés lorsqu'il disait que « le débat qui oppose l'urbanisme et la propriété privée ne saurait être un débat de principe car nul ne peut sans risque, contester la nécessité où se trouve la collectivité d'organiser la construction des villes. Nul ne peut non plus, sans se retrancher de la civilisation à laquelle nous appartenons, contester que la propriété est l'un des fondements de la vie individuelle et sociale en France ».

Pour surmonter cette difficulté fondamentale les juristes n'ont donc pas eu recours à des formules pleines d'ambiguïté qui nous semblent si complaisantes, évoquées par le professeur Jean Rivero avec un brin de cynisme lorsqu'il écrit que « la perpétuation des formes traditionnelles est peut-être en France tout au moins plus favorable à la mise en place d'un ordre nouveau que leur brutale mise à l'écart. L'apparente hypocrisie de droit qui peut en résulter assure la continuité décisoire à l'évolution d'une société complexe ».

Une analyse plus poussée de ces difficultés nous révèle qu'elles résultent du contexte constitutionnel, mais aussi du contexte économique et social.

Contexte constitutionnel

La Constitution elle-même : en s'appuyant sur un des principes édictés dans la Déclaration des droits de l'homme qui affirme que « la propriété est un droit inviolable et sacré » pose elle-même des limites à toute volonté à organiser l'espace. Et le droit immobilier, non lui même d'un Code civil enfermé dans ce respect inconditionnel du droit de propriété, n'a pu que très difficilement s'adapter à l'évolution qui résultait de la volonté des pouvoirs publics de régler les problèmes de l'utilisation des sols, et pour cela d'en maîtriser — peu ou peu — la possession.

Contexte social

Mais il aura trop facile de s'abriter derrière cette façade constitutionnelle si celle-ci ne correspondait aux réactions viscérales de nombre de nos concitoyens de ces détenteurs de sol dont la situation demeure très forte dans notre pays. Dans son rap-

port au Conseil économique et social en 1963 sur la réforme de régime foncier. Philippe Lamour mettait en évidence « le goût et le désir de la possession » qui se trouvent à l'origine de cette passion pour la propriété foncière certifiant sa vite et la spéculation du même nom. Le géographe Jean Richefort abouti de toute à des conclusions très voisines en stigmatisant la « passion ancrée de la responsabilité liée à la possession du sol ».

Le rogue était donc grand de vouloir s'en prendre à de des sentiments, et faire aimer le bonheur des hommes en aliénant ce qu'ils pouvaient considérer comme un des piliers de leur liberté.

Contexte économique

L'autre difficulté majeure tient aux règles du jeu édictées d'une façon souvent implicite par l'économie libérale dont un des moteurs réside dans la recherche du profit maximum. Toute tentative de remise en ordre dans la répartition des sols ne peut donc que s'opposer au jeu normal des individus et des forces collectives participant à une compétition qui a assiu de ses objectifs le bien commun ou d'une façon encore plus vague l'intérêt général.

Mais en dépit de tous ces obstacles, des hommes obstinés ont voulu mettre de l'ordre dans l'utilisation de l'espace. Examinons donc selon quelles modalités de y sont parvenus dans notre pays.

Modalités

Cette volonté de remise en ordre de l'espace correspond évidemment à un besoin ressenti de plus en plus par des individus souffrant des excès de toute urbanisation anarchique. Elle s'exprimera selon des modalités complémentaires allant depuis un montage « intellectuel » au niveau de la conception des projets et passant par les étapes successifs de la planification, de la réglementation et de l'urbanisme opérationnel jusqu'à une véritable gestion de l'espace.

Les actions requises à chacun de ces niveaux se révèlent de sorte complémentaires et selon l'expression de Jean Labasse (1) « aucune technique ne peut isolément assurer l'efficacité dans la planification du sol ».

Conception

Quel que soit le territoire considéré tant dans ses dimensions que dans sa nature (centre d'une ville, station touristique, espace rural) le premier problème consiste à en définir une certaine image à un horizon donné dans le temps. Sans ouvrir ici un

1 Jean Labasse : *L'Organisation de l'espace*. Editions Hermann.

débat sur le fond privilégiant les thèses de Howard sur les cités-jardins, ou celles de Le Corbusier sur les cités fonctionnelles, il convient de considérer que cette réflexion partira d'impératifs d'ordre social (loger qui ? où ? comment ?), esthétique (le respect d'un site naturel, d'un patrimoine architectural) et économique (coût de l'opération). Elle se traduira par des prises de position sur certains rapports tels que bâti — non bâti, immeubles collectifs — pavillons individuels, exigences de la voiture — défense des non automobilistes, propriété aux enfants — propriété aux personnes âgées... etc.

Une première synthèse de ses exigences pourra être effectuée par l'autorité politique responsable et cela dans la mesure du possible après concertation, car le meilleur urbanisme n'est d'abord celui qui répond aux besoins réels de la population.

Un dialogue pourra alors s'engager en vue de la mise en forme de ce programme par les différents techniciens concernés au premier rang desquels se situe l'urbaniste. Mais interviendront aussi les techniciens de voirie et réseaux divers qui pourront indiquer dans quelles conditions le parti envisagé pourra être retenu ainsi que des sociologues, des économistes. Le financier qui en fera un peu planificateur sera alors à même de dégager les incidences de programme prévu sur le budget de la collectivité intéressée.

Et de nouveau la parole reviendra à l'homme politique qui aura parfois à revenir en marche arrière du souhaitable au possible et à dégager une formule de synthèse acceptable pour tous.

Le problème de fond aura alors été résolu dans ses éléments essentiels dont certains ne présentent pas de caractère définitif ni irréversibles.

La réflexion initiale devra ensuite se traduire en termes de planification et de réglementation, la collectivité ayant également à prendre d'autres initiatives pour engager des opérations d'urbanisme.

Retenons toutefois qu'il serait vain peut-être de s'engager sur ces voies si, au préalable, elle n'a pas voulu, ou eu au définir une certaine image de l'avenir.

Planification

La nécessité d'une planification en matière d'aménagement de l'espace, résulte de la conjonction de certains phénomènes : extension démographique (à ramener à échelle à ses justes proportions), progrès techniques, mouvements migratoires, augmentation du niveau de vie des besoins de la population, développement de la motorisation. Pour cela il importe de prévoir un développement des zones urbanisées qui puisse accueillir de nouvelles populations, mais il convient également de mettre en place les différents équipements répondant aux nouvelles — voire aux futures — conditions de vie de ces populations.

C'est ainsi qu'un certain nombre d'actions en apparence différentes les unes des autres, doivent être coordonnées et donner lieu à une véritable planification de l'espace représentant en quelque sorte l'aspect évolutif de tout document d'urbanisme, mais cette planification ne saurait bien sûr ignorer la planification économique et sociale du territoire considéré avec laquelle elle doit être cohérente.

Cette planification impose évidemment aux hommes politiques de s'appuyer au-delà des données de l'expérience et du bon sens sur des études préalables démographique pour connaître les conditions d'évolution de la population économique pour

appréhender les réactions des différents agents et déterminer leur influence sur l'économie urbaine (circulation, réseaux), sociologique pour préciser les besoins, les aspirations et les comportements des habitants présents et futurs.

Réglementation

A côté des grandes orientations exprimant concrètement la planification de l'espace apparaît la nécessité de définir d'une façon rigoureuse les droits d'occupation et d'utilisation des sols. Certes, il convient bien d'admettre que ce ne sont pas les règles juridiques qui peuvent, dans le domaine de l'esthétique, pallier les déficiences de l'imagination et de la créativité, mais dans bon nombre de cas, leur intervention n'en sera pas moins utile pour éviter des fautes graves contre le bon goût et la juste proportion architecturale.

On arrive ainsi à la mise en place de plans qui définiront des règles d'utilisation des sols, mais qui n'en demeureront pas moins « négatifs » étant, par leur nature, tendés sur la servitude et l'interdiction.

Urbanisme opérationnel

L'initiative privée sera donc « encadrée » par la réglementation d'urbanisme. Elle pourra éventuellement être « incitée » par certains avantages d'ordre financier en vue d'appliquer les dispositions fixées au souhaitées par la puissance publique. Mais elle aura aussi toujours la possibilité de se dérober si elle ne peut répondre à une planification qui, dans notre système, ne va guère au delà de l'« enlevée obligeant ».

Alors, dans ce cas, c'est aux pouvoirs publics, et plus précisément à la collectivité locale qu'il appartient d'agir pour passer du plan « négatif » au plan « positif » de prendre possession des sols, et de réaliser ainsi l'opération d'urbanisme souhaitée.

Parfois, cette intervention n'aura pas la forme complète du tryptique ainsi envisagé et l'action publique se limitera à une incitation auprès des agents privés chargés de réaliser l'opération souhaitée.

Gestion de l'espace

Si l'action d'urbanisme, avec son triple volet « planification-réglementation-opération » proprement dite » construire une phase nécessaire pour assurer l'existence la meilleure aux individus, à partir d'une certaine conception idéologique et politique, et toutes choses égales par ailleurs, cela ne saurait être suffisant. Le nouvel espace créé, tant dans sa partie publique que dans sa partie privative, aura à « adapter constamment aux besoins des hommes qui ne vivront peut-être pas exactement comme cela avait été prévu. Et des règles, voire des institutions seront nécessaires pour gérer cet espace, mais des formules seront aussi à rechercher pour lui donner une véritable vie, pour l'animer, en reprenant cette expression très actuelle que nous aurons à expliquer par la suite.

Orientations actuelles en matière d'urbanisme

Il nous faut d'abord remarquer que si toute stratégie en matière d'aménagement urbain doit être suffisamment ferme pour maîtriser les phénomènes d'urbanisation, elle doit aussi se montrer assez souple pour s'adapter à tout élément nouveau qui pourra résulter du jeu des forces en présence.

Il n'en demeure pas moins que les documents d'urbanisme, tant au niveau de la planification qu'à celui de la réglementation, doivent permettre de fixer des orientations générales afin de répondre aux besoins fondamentaux qui s'expriment dans le temps et dans l'espace.

A la période d'urbanisation intensive qui correspondait à l'effort de construction entrepris à partir de 1950 en réponse à des besoins essentiellement quantitatifs a succédé un urbanisme plus « doux » auquel on a demandé de répondre à des besoins qualitatifs.

S'est ainsi élaborée progressivement, à partir de directives essentielles et avec un certain pragmatisme, une véritable doctrine de l'urbanisme.

Objectifs

C'est à partir de l'expression de certains besoins qu'il nous sera possible d'expliciter les objectifs de la politique d'urbanisme.

Le premier de ces besoins, même s'il correspond à un tassement sur le plan démographique, s'exprime en termes quantitatifs : il correspond à un besoin de logements pour les nouveaux ménages, le desserrement, le remplacement des logements vétustes et l'apport migratoire.

Le deuxième de ces besoins s'inscrit dans le contexte d'une société de consommation qui, en dépit des critiques dont on l'affuble, n'en demeure pas moins un élément essentiel dans notre développement économique et correspond à la création d'un certain nombre d'équipements, tels que les équipements sportifs, ludiques et commerciaux.

Le troisième notion à prendre en compte au niveau de ces besoins est d'ordre culturel. Avec un développement nécessaire des équipements, un essor a eu lieu qui s'est traduit aussi par une véritable inquiétude en matière de sauvegarde de l'environnement naturel et du patrimoine architectural.

Les objectifs définis à partir de ces besoins devront traduire des préoccupations d'ordre économique et social. Et, en premier lieu, les programmes d'urbanisme devront être compatibles, dans leur coût, avec les possibilités financières de la puissance publique, mais aboutir également à des prix de revient que pourront supporter les ménages les plus modestes. Ce qui pourrait signifier un refus de la grandeur et du faux prestige, ainsi qu'une lutte contre tout gaspillage inhérent à toute urbanisation désordonnée ne veillant nullement à la sauvegarde des ressources naturelles. L'objectif suivant répond à une facilitation des communications et des échanges, notamment par une amélioration des transports collectifs et individuels qui devra entraîner, entre

Photographie page précédente et ci-contre
Un POS Schéma de zonage
(Agence intercommunale d'urbanisme de Dijon)

Nous avons vu que la loi d'orientation foncière de 1967 avait mis en place les documents d'urbanisme nécessités par la planification avec les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme les SDAU et par la réglementation, avec les plans d'occupation des sols – les POS

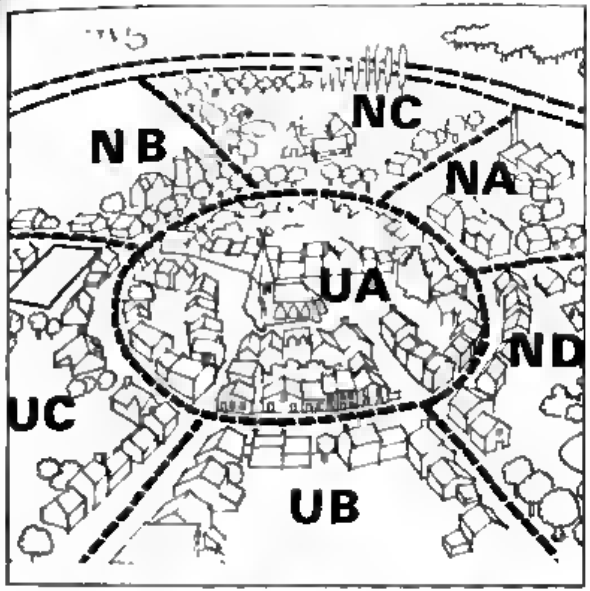
Cette deuxième partie va nous permettre d'apporter toutes précisions sur l'élaboration, le contenu et les effets de ces deux documents Mais elle nous permettra également en remontant en amont, de préciser le contexte des règles générales d'utilisation du sol

Nous aurons également à fournir certaines indications sur les réglementations particulières que constituent les plans de sauvegarde et de mise en valeur pour les ensembles historiques et les plans d'aménagement rural Cette deuxième partie se terminera du reste par le descriptif de la réglementation spécifique portant sur la protection de l'environnement

Règles générales d'utilisation du sol

En l'absence de documents d'urbanisme sur un territoire considéré des règles générales ont été décidées qui avaient fait l'objet du « règlement national d'urbanisme » Leur application avait été précisée par une circulaire ministérielle du 17 mars 1972 et ce règlement est maintenant codifié sous les articles L. 110 1, L. 110-2 et R 110 1 et R. 110-26 du Code de l'urbanisme (1)

1 Le Code de l'urbanisme a été mis en place par deux décrets du 8 novembre 1973 et un décret du 3 janvier 1977 Les textes législatifs sont codifiés sous la lettre L et constituent la première partie du Code les textes réglementaires sont codifiés sous la lettre R et en constituent la deuxième partie les arrêtés sont codifiés sous la lettre A et en constituent la troisième partie



PLANIFICATION ET REGLEMENTATION D'URBANISME

autres, une réduction du temps de trajet du domicile au lieu de travail. Dans le même ordre de préoccupations apparaît le souci de lutter contre les pollutions et les nuisances, et l'on sait trop aujourd'hui à quel point l'opinion est sensibilisée sur ce point.

Sur le plan « social », l'objectif majeur est constitué par une volonté d'amalgame. La ségrégation au niveau des différentes classes sociales, au niveau des différentes générations, au niveau également de certains marginaux et handicapés, est considérée comme un mal contre lequel il convient de lutter. Toutefois, ce nivellement ne saurait s'effectuer par le bas et les formes d'urbanisme qui devront répondre à cette volonté ne sauraient être celles qui furent longtemps synonymes de grands ensembles et de logements sociaux.

La directive ministérielle du 21 mars 1973 prolongée par la circulaire de 18 mars 1976 « visant à prévenir la réalisation des formes d'urbanisation dites grands ensembles et à lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat » répond de reste à cette orientation. Elle précise ainsi qu'aucune zone d'habitation ne pourra être créée si elle dépasse 1 000 logements (pour les agglomérations de moins de 50 000 habitants) ou 2 000 logements (pour les autres agglomérations). Il y a donc là un refus sinon d'une idéologie qui il serait vain de vouloir définir, mais tout au moins d'un cloisonnement et d'une monotonie qui l'engendrent et représentent deux noirceurs plus faciles à cerner.

L'urbanisme devra donc produire des variétés de formes zone rigoureuse aucune permettant la plus large liberté de choix de logements aux individus et aux familles, la notion de logement étant du reste indissociée de celle d'équipements de qualité.

Le paysage « urbain » dans ce cadre avait fait l'objet de la circulaire de 30 novembre 1971 qui s'en prenait aux toure et aux barres. Une circulaire de 16 mars 1977 a précisé les limites à apporter aux immeubles de grande hauteur, notamment dans les villes moyennes.

Le paysage « rural » quant à lui a fait l'objet de la circulaire de 16 mars 1977 destinée à lutter contre le « mitage ».

De nouvelles orientations ont des fournies pour des paysages particulièrement sensibles : la montagne et le littoral.

Ces orientations résultent pour la montagne de la directive de 22 novembre 1977 et pour le littoral du décret n° 79-716 du 26 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

Cette directive dans les dispositions relatives à la réglementation de la construction sont opposables aux tiers, a pour objet et de combattre l'urbanisation désordonnée, d'adapter les équipements au caractère du littoral et de veiller à la qualité architecturale des constructions.

Il convient toutefois de mentionner que les besoins d'extension des villes diminuent en importance alors que s'affirment la nécessité de revitaliser les centres, tant pour des raisons sociales que pour des raisons de sauvegarde du patrimoine.

Sans préjuger les procédés à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, il est permis d'affirmer deux idées surtout, pour ce faire à passer dans le domaine des réalités : un affaiblissement de la notion de droit de propriété absolu, obstacle majeur à toute volonté d'urbaniser et l'affirmation de rôle des collectivités locales, maillon essentiel entre l'intérêt général et l'intérêt légitime des individus.

Forme urbaine

On pourrait concrétiser ces objectifs en essayant d'esquisser le paysage auquel devrait aboutir notre urbanisme contemporain.

Les centres villes restèrent le domaine de l'« urbanisme minéral » autorisant une certaine densité de construction. Foyers d'une vie intense, ils continueront à assumer ces fonctions complémentaires dans sont l'habitat et l'échange.

Les quartiers anciens auront à concilier les fonctions liées au centre des villes et l'élément affectif et artistique qui s'attache au patrimoine culturel.

Tout effort de réhabilitation devra intégrer ces objectifs à une politique qui prendra en compte également la dimension sociale qui implique une véritable reconquête des quartiers anciens.

Dans les zones péricentriques et périphériques par contre se développera un « urbanisme végétal » avec des densités plus faibles au niveau des logements — et notamment la possibilité de réaliser des constructions individuelles — mais avec aussi des zones d'envelopes pour les secteurs secondaires et tertiaires.

Enfin, au-delà de ces zones urbanisées qu'ils sépareront de reste se trouveront les zones vertes et les espaces boisés.

Sans vouloir préciser notre dessin de la « ville de demain » bornons nous seulement à souhaiter que celle-ci se laconne lentement et vienne s'accoupler sans les détruire aux paysages qui nous sont familiers tout simplement peut être parce qu'ils sont l'œuvre de tant de générations et représentent ainsi une forme de notre mémoire collective.

Méthodes

Les méthodes envisagées pour aboutir à de tels objectifs veulent s'écarter de deux formes d'aménagement antérieure : le laissez-aller qui a au cours depuis le milieu du XIXe siècle, mais aussi un certain perfectionnisme qui en voulant tout régler dans le détail aboutissait très souvent à la pratique si critiquée et si critiquable de la dérogation.

Ces méthodes ont pris corps avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et ses textes d'application qui ont mis en place les documents de planification et de réglementation à élaborer conjointement entre les services de l'Etat et les collectivités locales et le cadre de l'urbanisme opérationnel avec la zone d'aménagement concerté (ZAC). Une mise au point a été effectuée ensuite par des textes d'application et surtout par la loi de 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

En matière de planification : s'apparentent aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de fixer les grandes options de développement à moyen terme des agglomérations, avec un souci de cohérence.

Les plans d'occupation des sols (POS) définissent, quant à eux, les droits règles et servitudes, applicables aux différentes parcelles en matière d'urbanisme. Ils seront opposables aux tiers.

La ZAC et le lotissement représentent les outils à la disposition des collectivités locales pour réaliser des opérations d'urbanisme avec un souci de concertation entre constructeurs et aménageurs d'une part entre collectivités locales et aménageurs, d'autre part.

Ces règles contiennent des dispositions en matière de localisation et de desserte des constructions possibilité de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement viabilité pas de risques naturels (éboulements avalanches, inondations) recul de 50 m par rapport à l'axe des autoroutes, de 35 m par rapport à celui des voies à grande circulation sauf dans la traversée des agglomérations, éventuellement création ou conservation d'espaces verts.

D'autres dispositions concernent l'implantation et le volume des constructions orientation des bâtiments, distance des constructions les unes par rapport aux autres, avec l'application de la règle générale du prospect H = L, H désignant la hauteur du bâtiment à construire et L la distance de ce bâtiment par rapport au point le plus proche de l'alignement opposé. D'autres règles peuvent également être imposées qui concernent l'aspect extérieur des bâtiments et l'obligation de réaliser des parcs de stationnement ou des garages.

Il convient en outre de considérer que s'appliquent également certaines dispositions du Code civil, notamment en matière de vues et de servitudes de passage.

Mentionnons enfin les dispositions qui figurent dans la loi n° 76-1285 portant réforme de l'urbanisme qui étendent le champ d'application du permis de construire abrègent la déclaration préalable et instituent le permis de démolir.

Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

Ce sont les articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-21 du Code de l'urbanisme qui fournissent les règles essentielles quant à l'objet et au mode d'élaboration des SDAU.

Devant prendre en compte les relations d'une agglomération avec les régions avoisinantes et l'équilibre à maintenir entre l'extension urbaine, l'exercice de l'activité agricole et la conservation du milieu naturel, le SDAU fixera les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire intéressé qui constituent le cadre d'intervention de la puissance publique.

Ces orientations correspondent à un véritable parti d'aménagement à réaliser progressivement et adopté après étude des perspectives du développement démographique et économique du territoire considéré.

Principes d'établissement

Ces SDAU sont établis dans le cadre des directives nationales d'aménagement du territoire et des directives particulières du préfet de région. Ils concernent les communes faisant partie d'agglomérations de plus de 10 000 habitants et correspondent à leur développement à moyen et long terme.

SDAU

Schéma d'aménagement et d'urbanisme

Le SDAU institué par la loi d'orientation foncière constitue l'instrument de planification urbaine à moyen et long terme.

Objet

En réponse aux problèmes de développement à moyen et long terme des agglomérations, doit permettre :

- de localiser les zones d'habitation et d'activités à créer
- de localiser les zones où il convient de créer des réserves foncières
- de localiser les grands équipements à infrastructure et de superstructure
- de prévoir des actions de rénovation, de restructuration et de restauration des milieux bâtis,
- de canaliser les grands investissements privés ou semi-publics

Constitue aussi le cadre d'élaboration des POS.

Contenu

Comprend deux parties :

a. Le rapport : document écrit avec indication sur zones urbaines, zones naturelles et équipements.

b. Le document graphique reprend les indications du rapport avec l'utilisation de la couleur (rouge pour les zones urbaines et vert pour les zones naturelles).

Elaboration de trois planches correspondant à l'état initial, à l'état final et à une première tranche de réalisation.

Procédure

- Application à toutes agglomérations de plus de 10 000 habitants
- Mise en route d'une commission locale d'aménagement et d'urbanisme
- Elaboration conjointe
- Communication pour avis aux services publics et association par conseils municipaux
- Approbation soit par arrêté du préfet de région, soit par décret, soit par décret en Conseil d'Etat.

Effets

Compatibilité avec :
- POS
- ZAC,
- grands travaux d'équipement

Textes officiels

C.U.
- Articles L. 122-1 à L. 122-3,
- Articles R. 122-1 à R. 122-21
- articles A. 122-1 à A. 122-2

réalisé d'abord seul, associés ensuite. Les représentants de certaines associations peuvent également, sur leur demande, être entendus par la commission.

Après son approbation, à côté de la publicité officielle, le SDAU pourra faire l'objet d'un dossier de vulgarisation appelé à une large diffusion.

Plans d'occupation des sols (POS)

Avec le plan d'occupation des sols, nous abordons la réglementation. Nous sommes en présence d'un document qui fixera des règles juridiques certes, mais qui aura aussi une influence déterminante sur le « décor », par la hauteur des immeubles qu'il imposera, comme par l'implantation des constructions et leur aspect extérieur. Nous avons donc là aussi un moyen d'intervention sur la forme urbaine impliquant la connaissance de certains impératifs techniques. Il existe donc une véritable « philosophie » du POS, pour reprendre l'expression de l'urbaniste Charles Delfante, qui va bien au-delà des règles juridiques, et suppose qu'en amont existe, de la part de l'autorité politique, une réelle volonté d'urbanisme.

Les textes relatifs à ces plans d'occupation des sols figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 123-1 à L. 130-6, R. 123-1 à R. 123-36 et R. 130-1 à R. 130-15.

L'article L. 123-1 précise notamment que « les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, et s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire ».

Ces POS sont donc, à la différence des SDAU, des documents qui s'imposent aux tiers et qui sont établis à un horizon de cinq à dix ans, tout en demeurant compatibles avec les orientations de ces schémas directeurs. Ce sont ces documents qui progressivement sont appelés à prendre la place des plans d'urbanisme.

Champ d'application

L'établissement d'un POS est obligatoire :

— dans les communes ou parties de communes comprises dans une agglomération de plus de 10 000 habitants ;

— dans les communes soumises au régime des stations classées ;

— dans les communes qui ont subi des destructions importantes par suite de cataclysme ou d'événements graves.

Mais un POS peut être établi dans d'autres cas, notamment lorsque l'établissement de ce document se justifie par :

— l'accroissement démographique ou l'évolution économique ou touristique ;

— l'implantation d'un ouvrage important ;

— la sauvegarde et la mise en valeur d'un site naturel ou construit.

Dans tous les cas, l'établissement du POS est prescrit par arrêté préfectoral, sur proposition ou après avis du ou des conseils municipaux concernés.

POS

Plan d'occupation des sols

Le POS institué par la loi d'orientation foncière constitue le document essentiel de la réglementation d'urbanisme.

Objet

Dans le cadre des orientations du SDAU, le POS fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, et plus particulièrement :

— à délimiter les zones d'urbanisation ;
— à déterminer, par zones, l'usage principal des sols ;
— à fixer pour chaque zone un coefficient d'occupation du sol (COS) ;
— à préciser le tracé et les caractéristiques des principales voies ;
— à délimiter les quartiers à mettre en valeur ;
— à fixer les emplacements réservés pour équipements publics ;
— à définir certaines règles de construction.

Contenu

Le dossier comprend :

— un rapport de présentation : justification des dispositions du POS ;
— des documents graphiques : localisation des zones urbaines (U) et des zones naturelles (N) :
  NA : urbanisation future ;
  NB, NC : richesses naturelles ;
  ND : sites ou risques ;
  un règlement ;
— des annexes :
  — emplacements réservés ;
  — opérations d'utilité publique ;
  — réseaux ;
  — servitudes.

Procédure

— Prescription et mise en place de groupes de travail ;
— Avis du (ou des) conseil(s) municipal(aux) ;
— Publication : opposabilité aux tiers ;
— Enquête publique ;
— Approbation.

Effets

— Document opposable aux tiers (dès publication) :
  — permis de construire,
    sursis à statuer
    (trois ans maximum) ;
— Mise en demeure d'acquérir terrains pour emplacements réservés ;
— Cadre pour opérations d'urbanisme.

Textes officiels

C.U.
— articles L. 123-1 à L. 123-12 ;
— articles R. 123-1 à R. 123-36 ;
— articles A. 123-1 à A. 123-6.

L'accent devra être mis sur les équipements d'infrastructure qui commandent toute une politique des transports et de la circulation et ouvrent ainsi de larges zones à l'urbanisation en même temps que sur les préoccupations économiques et de rentabilité

Contenu

Le SDAU se compose d'un *rapport* et de *documents graphiques*

Le *rapport* contient

— une analyse de la situation existante avec les perspectives de développement économique et démographique ,

— le parti d'aménagement adopté et sa justification

— l'indication des principales phases de réalisation.

Les *documents graphiques* font apparaître

— la destination générale des sols ,

— les zones d'extension et les secteurs de restructuration et de rénovation ,

les espaces libres et boisés à maintenir ou à créer

— les sites urbains ou naturels à protéger

la localisation des principales activités et équipements publics

— l'organisation générale de la circulation et des transports ,

— les éléments essentiels des réseaux d'eau et d'assainissement ,

— les périmètres des zones devant faire l'objet de schémas de secteurs Ces schémas de secteurs auront dans certains cas à préciser et à détailler le contenu des schémas directeurs lorsqu'il convendra de traiter une zone à une plus grande échelle et avec une plus grande précision, ou lorsque on se trouvera en présence de zones en évolution rapide où s'exécutent des opérations importantes ou'il convient d'encadrer ou de coordonner

Elaboration

Selon la localisation des territoires concernés le décision d'établissement du SDAU peut être prise par le préfet le préfet de région ou plusieurs préfets de région L'élaboration du document est conduite conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées (ou les établissements publics groupant ces communes lorsqu'ils ont compétence en matière d'urbanisme) A cet effet le préfet constituera une commission locale d'aménagement et d'urbanisme comprenant des représentants des collectivités locales des différentes administrations et, éventuellement, des agences d'urbanisme intéressées

La commission aux travaux de laquelle il convendra d'associer des représentants des principaux organismes économiques et professionnels intéressés et des personnalités qualifiées sera présidée par le préfet ou un représentant des collectivités locales en présence

Le travail de la commission sera préparé par des études conduites par une équipe constituée à l'initiative du directeur départemental de l'Equipement, à partir du noyau

représenté par le groupe d'études et de programmation (GEP) renforcé éventuellement par des représentants de bureaux d'études privés ou spécialistes d'urbanisme municipaux Une agence d'urbanisme peut d'ailleurs se voir confier de ce travail de préparation

La commission locale d'aménagement et d'urbanisme peut décider en plus des groupes de travail pour des problèmes particuliers

L'élaboration proprement dite se conduira selon trois phases

a) *Etude des données et perspectives d'évolution*

— constat de la situation actuelle

— perspectives d'évolution démographique économique sociale

b) *Options et hypothèses d'aménagement*

— plusieurs options sont à étudier avec un même souci de cohérence mais présentant toutes certains avantages et inconvénients

c) *Définition des objectifs*

— à partir des objectifs à long terme il convendra d'envisager une première phase de réalisation à moyen terme

Approbation

Le SDAU sera approuvé par un arrêté du préfet par un arrêté ministériel ou par un décret en Conseil d'Etat dans le cas d'opposition d'un certain nombre de conseils municipaux après délibération des collectivités intéressées et consultation des services publics

Lorsqu'il est approuvé le SDAU est tenu à la disposition du public à la préfecture à la direction départementale de l'Equipement et dans les mairies

Effets

Si le SDAU ne porte pas, par lui-même d'effets juridiques les orientations qu'il définit s'imposent notamment pour les POS les ZAC dont la localisation le programme et le plan doivent être compatibles avec les données du schéma directeur

Cette compatibilité joue également pour les projets d'acquisitions foncières et les grands travaux d'équipement

Le SDAU est donc un document qui ne s'impose pas aux particuliers dans les règles d'utilisation du sol, mais qui s'impose aux collectivités locales dans la mise en oeuvre des documents ou des opérations d'urbanisme

Information

Pendant la période d'élaboration les représentants de l'Administration et les élus locaux doivent avoir le souci d'informer les populations concernées par le SDAU Cette information prendra diverses formes expositions articles de presse brochures

Contenu

En raison de la nature juridique attachée aux effets du POS le dossier qu'il comprend doit avoir une composition et une structure rigoureuses

Ce dossier comprend cinq catégories de pièces

- l'arrêté qui rend public ou approuve le POS
- le rapport de présentation
- les documents graphiques
- le règlement
- les annexes.

Arrêté

L'arrêté constitue « l'acte de naissance » du POS et doit être accompagné des délibérations du conseil municipal

Rapport de présentation

Il doit permettre

- de présenter la synthèse des grandes orientations ,
- de justifier les dispositions du plan
- de préciser certaines mesures nécessaires à sa mise en œuvre

Documents graphiques

Ces documents définissent les différentes zones urbaines et zones naturelles et localisent tous éléments provenant ou non du POS (ZAD ZAC périmètres sensibles) Ils indiquent tous les éléments de la voirie à conserver, à modifier ou à créer

L'expression graphique a fait du reste l'objet d'une normalisation détaillée

Règlement

C'est le document qui rassemble toutes les dispositions juridiques du plan Sa structure unifiée comprend elle même trois titres

• *le titre I* comprend les dispositions générales

- champ d'application territorial ,
- portée respective du règlement et des autres législations relatives à l'occupation du sol ,
- division du territoire en zones ,
- adaptations mineures de certaines règles

• *le titre II* comprend les dispositions applicables aux zones urbaines qui commencent toutes par la lettre U (UA, UB, UC UD etc)

• *le titre III* comprend les dispositions applicables aux zones naturelles qui commencent toutes par la lettre N et ont été classées en quatre familles

NA = zones d'urbanisation future ,

NB = zones naturelles

NC = zones de richesses économiques ou naturelles

ND = zones de sites, de risques ou de nuisances

A chaque zone correspond un règlement comprenant trois sections (nature de l'occupation et de l'utilisation du sol conditions de l'occupation possibilités maximales d'occupation) Des prescriptions d'ordre architectural portant sur l'aspect extérieur des bâtiments peuvent être définies dans ce règlement

Pour chaque zone est défini un coefficient d'occupation du sol (COS) qui est le rapport exprimant le nombre du mètres carrés du plancher hors œuvre susceptibles d'être construits par mètre carré au sol

Le règlement peut prévoir plusieurs COS selon la destination des bâtiments désigner des zones dans lesquelles le COS pourra être dépassé en contrepartie d'une participation et désormais également les conditions de transfert de COS dans des zones à protéger

La législation nouvelle prévoit en outre que le POS doit préciser le tracé de secteurs piétonniers et du pistes cyclables et délimiter les sites à mettre en valeur

Annexes

Les annexes ne sont pas obligatoires toutes les cinq Elles comprennent

- la liste des emplacements réservés destinés à recevoir des équipements publics et localisés sur le document graphique
- la liste des opérations déclarées d'utilité publique
- les éléments relatifs aux réseaux d'eau, d'assainissement et au système d'élimination des déchets ,
- le tableau des servitudes d'utilité publique existant sur le territoire qui fait l'objet du plan
- un recueil de recommandations susceptibles de favoriser certaines actions tant en milieu urbain que dans certaines zones naturelles

Afin d'avoir par la suite recours au système de microfilms et de microfiches qui impose le stockage et l'exploitation des dossiers de POS le ministère de l'Equipement a recommandé que tous les documents graphiques soient établis en vue de leur miniaturisation ultérieure

Elaboration

L'élaboration du POS a pour origine la prescription qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral Dans le cas où le POS s'applique à un ensemble de communes, une mesure préalable est nécessaire qui vise à la constitution du « groupement d'urbanisme » composé du l'ensemble des communes concernées

Le POS est élaboré par un groupe du travail qui rassemble des représentants de la collectivité locale des fonctionnaires des représentants d'organismes professionnels et éventuellement, des personnes qualifiées.

Les associations peuvent, dans des conditions définies par la réglementation, être consultées par le groupe du travail

par la direction départementale de l'Équipement soit par une agence d'urbanisme communale. Dans l'un et l'autre cas, les rapports d'études à soumettre au groupe de travail sont préparés par ce secrétariat.

Le POS sera élaboré à partir des éléments d'études recueillis sur l'état existant et les perspectives d'évolution, mais aussi à partir des objectifs particuliers de la commune et du programme d'équipements envisagés qui traduisent une véritable action politique.

C'est en fonction de l'évolution souhaitée pour la commune, dans le cadre éventuel des orientations définies par le SDAU, que le groupe de travail choisira une certaine « composition urbaine », localisera les équipements à implanter, et fixera des COS par zones, en fonction de la densité actuelle et future, et aussi en fonction des équipements actuels et prévus.

Ce n'est qu'à ce stade que pourra être mis en forme le POS et notamment rédigé le règlement.

Le projet de POS, établi par le groupe de travail, sera alors communiqué aux services de l'État non représentés à ce groupe et qui seront à fournir leur avis.

Le projet devra ensuite recueillir l'avis du ou des conseils municipaux intéressés.

Après avoir éventuellement été modifié par le groupe de travail en fonction des avis recueillis, le projet de POS sera rendu public par arrêté préfectoral. Il devient alors opposable aux tiers.

La mise à la disposition du public de ce dossier aura lieu dans les mêmes conditions (ou au siège des établissements publics regroupant les communes), à la préfecture et à la direction départementale de l'Équipement.

Le plan sera ensuite soumis à enquête publique par le préfet, avec nomination d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête.

Ce plan éventuellement modifié et accompagné des conclusions de l'enquête sera de nouveau soumis à l'avis des collectivités locales intéressées.

Approbation

Après cette ultime consultation de la collectivité, le plan est approuvé par le préfet ou, en cas d'opposition globale du conseil municipal, par le ministre.

Il est également prévu qu'le POS ne peut donner lieu à approbation pour une partie seulement du territoire concerné.

Si l'approbation du POS n'intervient pas dans un délai de trois ans à compter de son de sa publication, il cesse d'être opposable aux tiers.

C'est un préfet, ou dans certains cas, au ministre, de prendre la décision ordonnant la modification du POS. Cette *modification* peut en rester porter sur tout ou partie des dispositions du plan, elle donne lieu à la même procédure que pour la phase d'élaboration ou à une procédure abrégée.

La circulaire n° 75-57 du 18 avril 1975 a fourni également toutes indications pour la *mise à jour* du POS, lorsque des événements juridiques interviennent après son approbation. L'autorité administrative a ainsi la possibilité de tenir à jour le document

de synthèse qui ...
aux opérations d'urbanisme, aux périmètres de secteurs sauvegardés, aux espaces boisés classés, aux périmètres sensibles, aux servitudes d'utilité publique, aux périmètres de déclaration d'utilité publique et aux périmètres de travaux publics.

Effets

Une présentation synthétique des effets juridiques des POS aux différents stades de leur élaboration lorsqu'ils sont prescrits, rendus publics ou approuvés a été fournie par la circulaire n° 74-81 du 2 mai 1974.

Lorsqu'un POS est prescrit, et jusqu'à ce qu'il soit rendu public, les dispositions applicables antérieurement continuent à produire leurs effets. En outre, l'administration a la possibilité de surseoir à statuer sur certaines demandes d'occuper ou d'utiliser le sol, lorsque ces demandes sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan en préparation.

Le sursis à statuer s'appliquera aussi à toutes demandes de permis de construire, de lotissement, d'exploitation de commerces, d'ouverture d'établissements classés soumis à autorisation, d'occupation du sol faisant l'objet de réglementation particulière.

Ce permis à minuter ne peut excéder deux ans, ne peut faire l'objet d'aucune prorogation et devient également caduc si le POS est rendu public à l'intérieur de ce délai de deux ans.

Lorsque le POS est rendu public ou approuvé, il est opposable à toute personne publique ou privée, il fournit l'information nécessaire à la délivrance des certificats d'urbanisme et fonde toutes décisions d'occuper ou d'utiliser le sol.

Il convient de préciser que toutes constructions seront interdites sur les emplacements réservés figurant au plan. En contrepartie, le propriétaire a la possibilité de mettre le bénéficiaire en demeure d'acquérir le terrain dans un délai de deux ans. Si aucun acquisition n'a pas lieu dans le délai prévu, le propriétaire retrouve la libre disposition de son terrain. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé comme en matière d'expropriation.

Lorsque le POS rendu public ou approuvé fait l'objet d'une procédure de modification, ses dispositions restent applicables.

Les dispositions d'un POS public ou approuvé, à l'exception de celles qui sont relatives aux espaces boisés, cessent d'être applicables dans les ZAC à compter de l'approbation du plan d'aménagement de zone (PAZ).

Information

L'information du public à l'occasion de l'élaboration des POS a donné lieu à des directives restées informelles, de la part de l'Administration. Une circulaire du 15 octobre 1973 de portée générale souligne d'abord que cet aspect de la procédure se déroule dans des conditions très variées et qu'il importe de rendre accessibles à la population toutes informations sur les données essentielles du plan et sur les choix qui sont envisagés.

les modalités les plus diverses. Une pratique recommandée est la réunion du groupe de travail étendu à tout le conseil municipal avec la présence d'organismes professionnels et d'associations d'intéressant au devenir et à l'aménagement de la ville.

Lorsque le POS est rendu public ou approuvé, il convient tout d'abord d'appliquer les mesures réglementaires de publicité, et cela en veillant à ce qu'elles reçoivent leur application dans les conditions matérielles les plus favorables.

Il serait de plus souhaitable que cette publication officielle soit accompagnée de certaines manifestations prises à l'initiative de l'Administration ou de la collectivité locale : conférences de presse, expositions, articles réunions avec certains organismes professionnels.

Plans de sauvegarde et de mise en valeur

Avec la réglementation correspondant aux « plans de sauvegarde et de mise en valeur » nous abordons la notion d'« ensemble historique ».

Une définition très claire en a été donnée par la Charte de Venise en 1964 : par précise qu'il s'agit là de « tout groupement de constructions constituant une agglomération qui, par son homogénéité, comme par son unité architecturale et esthétique, présente par elle-même un intérêt historique, archéologique ou artistique ».

On peut du reste considérer que les plans de sauvegarde et de mise en valeur dont l'établissement avait été prévu dans les secteurs sauvegardés, créés par la loi n° 62 903 du 4 août 1962 dite loi Malraux, s'apparentent dans une certaine mesure aux documents de l'urbanisme réglementaire. Ces dispositions ainsi que les textes réglementaires d'application ont été repris au Code de l'urbanisme sous les articles L. 313-1, L. 313-2 et R. 313-1 à R. 313-23.

En effet, aucun travail destiné à modifier l'état des immeubles ne saurait être entrepris s'il n'était pas conformible avec ce plan de sauvegarde qui fixe toutes orientations en matière d'architecture. Ce plan contient également des dispositions qui servent de guide à la restauration et à la mise en valeur des immeubles isolés et des îlots. C'est ainsi que peuvent être définis les programmes d'opérations de restauration conduites à l'initiative des pouvoirs publics dans le cadre de la procédure de la « restauration immobilière groupée lourde ». Afin de respecter les dispositions prévues par le plan de sauvegarde et de mise en valeur, l'intervention de l'architecte des Bâtiments de France est obligatoire pour toute demande de permis de construire.

Les plans de sauvegarde et de mise en valeur doivent donc être établis pour les « secteurs sauvegardés » qui sont créés par arrêté ministériel, après délibération du conseil municipal et avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés, pour les secteurs présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration ou la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles.

PSMV

Plan de sauvegarde et de mise en valeur

Définition

- Règlement réglementaire applicable aux secteurs sauvegardés.
- Fixe toutes orientations en matière d'architecture à respecter pour les travaux susceptibles de modifier l'état des immeubles.
- Contient les dispositions qui servent de guide à la restauration et à la mise en valeur des immeubles isolés et des secteurs opérationnels.

Procédure

- Création par arrêté ministériel ou décret en Conseil d'Etat.
- Élaboration sous l'autorité du préfet avec la concours d'un architecte désigné par le maire après agrément ministériel.
- Enquête publique.
  - Avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés.
  - Approbation par décret en Conseil d'Etat.

Contenu

- Rapport de présentation portant sur prise en compte des conditions d'environnement.
  - Règlement et documents graphiques avec délimitation des immeubles dont la démolition et la modification sont interdites et des immeubles dont la démolition ou la modification peuvent être imposées.

Effets

Entre la délimitation du secteur et la publication du plan : régime du sursis à statuer.

Après la publication du plan : opposabilité aux tiers avec obligation de soumettre à l'architecte des Bâtiments de France toute demande de permis de construire ou d'occupation du sol.

Textes officiels

C.U.
- articles L. 313-1 à L. 313-3
- articles R. 313-1 à R. 313-20-1

vigueur du plan de sauvegarde et de mise en valeur, certaines dispositions devront être appliquées

— tous travaux de construction ou de modification sont soumis, dès à permis de construire soit à autorisation spéciale

— le sursis à statuer est applicable comme dans la phase d'élaboration des POS

— les autorisations de démolition sont soumises à la consultation de l'architecte des Bâtiments de France

Pour les bâtiments en état de péril la décision du maire prise après consultation de l'architecte des Bâtiments de France vaut autorisation spéciale

Elaboration

Le mode d'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur s'apparente à celui des POS Toutefois, la procédure suivie fait l'objet de certaines particularités

C'est ainsi que l'architecte chargé d'élaborer le plan est désigné par le maire après agrément ministériel

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur devra être élaboré sont un délai de trois ans à compter de la création du secteur sauvegardé

Les mesures de publication et de mise à la disposition du public sont identiques à celles des POS

Approbation

Les plans de sauvegarde et de mise en valeur sont approuvés par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés

Effets

Ces effets sont les mêmes que ceux des POS En outre les plans de sauvegarde et de mise en valeur indiquent les immeubles qui ne doivent faire l'objet d'aucune travaux de destruction ou de modification

Toutes demandes de permis de construire restent soumises à l'avis de l'architecte des Bâtiments de France qui instruit également les demandes d'autorisation spéciale ne relevant pas de cette procédure Aucune dérogation n'est possible, sauf sur arrêté interministériel

Enfin et cela pour suivre l'évolution liée aux conditions d'occupation du secteur l'architecte des Bâtiments de France exerce « une mission de surveillance de caractère historique et esthétique du secteur sauvegardé et des travaux susceptibles d'y être entrepris ».

Plans d'aménagement rural

Si l'aménagement du territoire doit prendre en compte le développement du phénomène urbain et de l'équipement industriel l'équilibre du pays exige que les zones rurales participent du développement du pays par leur équipement et leur animation Pour cela, des relations harmonieuses doivent être restaurées entre le milieu urbain et le milieu rural

En outre, le choix des équipements publics et l'orientation des activités doivent résulter d'une large concertation qui devrait contribuer à une prise de conscience par les responsables publics et professionnels et par la population, du rôle assigné au milieu rural sont l'ensemble du pays

En complément des documents d'urbanisme les SDAU et les POS applicables à toutes les catégories de terrains, l'article L. 121 1 du Code de l'urbanisme reprenant en cela un article de la loi d'orientation foncière a institué un document spécial pour le territoire à vocation rurale, le plan d'aménagement rural (PAR)

Ce plan d'aménagement rural se définit tout comme le SDAU comme un document d'orientation, sans valeur réglementaire par lui-même mais dont les dispositions doivent s'imposer aux POS qui figurent dans son périmètre

Champ d'application

Les PAR ont pour objet de définir les perspectives de développement et d'équipement des territoires à vocation rurale Ils sont établis pour un ensemble de communes sont les habitants sont ou peuvent être unis par une communauté d'intérêts économiques et sociaux et sur le territoire desquelles peuvent être envisagées des actions concertées

Le périmètre du PAR est établi en considération de l'existence de localités susceptibles de par leur situation l'importance de leur population et leur pouvoir d'attraction, de constituer des centres en fonction desquels pourront être implantés des équipements et des services de nature à satisfaire la population concernée

Le mise à l'étude d'un PAR est obligatoire lorsqu'a été prescrit un POS intéressant un canton d'une population inférieure à 10 000 habitants Cette mise à l'étude est décidée par le préfet sur le rapport du directeur départemental de l'Agriculture Ce rapport mettra notamment en valeur les éléments d'ordre géographique, économique sociologique qui justifient le périmètre envisagé

Le choix de la zone d'application doit dépendre du résultat d'études préalables destinées à cerner les orientations économiques du territoire considéré à concevoir les équipements de base et à assurer la cohérence entre les actions à entreprendre dans les diverses unités territoriales d'aménagement

La taille du périmètre d'un PAR doit donc être considérée avec beaucoup de souplesse incluant à la fois une seule commune et un territoire dont la dimension rendrait malaisés mais contacts entre les acteurs responsables

Le périmètre à retenir correspond donc à celui d'un large secteur intercommunal marqué par une profonde communauté d'intérêts.

PAR

Plan d'aménagement rural

Définition

Document d'orientation sans valeur réglementaire par lui-même mais dont les dispositions doivent s'imposer aux POS qui figurent sur son territoire.

Champ d'application

Ensemble de communes dont leurs habitants sont ou peuvent être unis par une communauté d'intérêts économiques et sociaux sur le territoire desquelles peuvent être envisagées des actions concertées.

A exclure : une seule commune et un territoire trop vaste.

Contenu

- Un rapport général
  - synthèse des études réalisées
  - orientations souhaitables du développement de la zone
  - caractéristiques générales des équipements
- Des documents graphiques
  - présentation de l'état actuel d'occupation des sols et des équipements,
  - zonage
    localisation des équipements et des actions de développement

Procédure d'élaboration

- Etudes préliminaires par équipe de fonctionnaires et de techniciens
  Mise au point par commission d'études, de représentants d'organisations professionnelles et de personnes qualifiées
  Délibérations des conseils municipaux ;
- Approbation préfectorale

Textes officiels

- C.U. article L. 111.1
- Décret n° 70-487 du 4 juin 1970
- Circulaire n° C 71 5032 du 13 mai 1971 (Agriculture)

Sans qu'ils soient obligatoires, des PAR peuvent être mis à l'étude sur l'initiative des élus locaux. Cette situation pourra notamment se présenter dans le cas de zones rurales dont le développement pose des problèmes graves ou urgents, en raison de leur vulnérabilité particulière (implantation de grands équipements publics, voisinage de zones de forte expansion urbaine) ou de leur vocation (tourisme, réorientation des activités agricoles, résidence industrie).

Contenu

Les PAR doivent s'inscrire dans les directives d'aménagement du territoire, les orientations du développement régional, les études d'armature urbaine et les prévisions des SDAU avec lesquels ils doivent être compatibles.

Ils doivent être des documents faciles à consulter, ayant aussi un effet pédagogique interne et constituant un véritable instrument de concertation intercommunal.

A côté de son rôle d'orientation dans le développement économique, le PAR doit être un instrument facilitant les choix et les échéanciers pour une utilisation optimale des dotations financières.

Le PAR comprend un rapport général (auquel sont annexés des rapports particuliers) et des documents graphiques.

Rapport général

Le rapport général fait la synthèse des études réalisées et présente les orientations souhaitables du développement de la zone, ainsi que les caractéristiques générales de ses équipements.

Concis, d'une rédaction claire et d'une lecture accessible à tous, il sera accompagné de rapports particuliers traitant de questions importantes et méritant une attention plus approfondie.

Ce rapport général vaut sa présentation articulée en cinq questions :

I. ANALYSE, DIAGNOSTIC ET DETERMINATION DES OBJECTIFS

L'analyse présentera les principales composantes de la situation du secteur : démographie, activités, occupation actuelle du sol. Elle fournira également un bilan des actions et programmes réalisés et entamés dans la zone.

Cette analyse sera complétée par un diagnostic, c'est-à-dire une explication de la situation actuelle au regard des contraintes qui s'exercent sur le secteur : conséquence de la politique nationale d'aménagement du territoire, environnement régional, dynamisme des maîtres d'ouvrage locaux.

Des indications seront fournies sur les diverses hypothèses de développement de la zone, en tenant compte à la fois de ce qui est souhaitable et possible.

Les solutions retenues seront traduites en termes très simples (tels que l'amélioration du revenu d'une catégorie professionnelle ou la création d'emplois nouveaux).

Ces objectifs, dans toute la mesure du possible, devront être assortis d'indicateurs, c'est-à-dire de données qui permettront de mesurer ultérieurement les effets du PAR.

PROPOSITIONS DE CRÉATION D'ACTIVITÉS ET DE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ENVIRONNANTES

Ces activités seront classées en deux rubriques

— activités agricoles et forestières
— autres activités comprenant
  — l'industrie et l'artisanat
  — le commerce et les services
  — les loisirs et le tourisme pour la population résidente et la population saisonnière

Quelles que soient les orientations retenues il importera de se préoccuper des conséquences démographiques liées à la modernisation des activités

III PROPOSITIONS CONCERNANT LES SERVICES

Les services collectifs à mettre à la disposition de la population, tant permanente que saisonnière devront être définis en tenant compte de l'organisation du réseau urbain, sans négliger les besoins de la population rurale éparse Leur implantation sera conçue en fonction du dynamisme du centre de la zone

IV PROPOSITIONS POUR LA PRÉSERVATION ET LA MISE EN VALEUR DES ESPACES NATURELS

Il conviendra ici de prévoir les dispositions à prendre pour éviter les pollutions et les dégradations de l'environnement naturel pollution des rivières ordures ménagères en particulier Des mesures seront à prévoir pour la protection de la flore et de la faune en matière de chasse et de pêche, mais aussi pour la préservation de la qualité du paysage rural

Il conviendra en outre de prévoir toutes mesures contre l'érosion des sols et pour la régularisation du régime des eaux Les risques et les mesures qui en découlent pour les zones d'avalanches seront également étudiés

V PROJET DE PROGRAMME ÉVALUATION INCIDENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Il convient ici de préciser que le PAR a l'ambition d'aller bien au-delà d'une simple programmation des équipements Document d'orientation il entend favoriser toutes actions de vulgarisation d'information, d'organisation de la production et de la commercialisation et de formation des hommes

Les équipements à prévoir correspondront aux domaines suivants communications et télécommunications, alimentation en eau potable électrification, établissements scolaires socio-culturels migration remembrement rénovement, transformation des produits agricoles

Ces équipements auront à être précisés

— par une description physique et technique
— par leur coût en indiquant
  — le montant approximatif des travaux
  — le calendrier de réalisation,
  — les sources de financement ,
— par l'indication des maîtres d'ouvrage

Il commandra de tenir compte, sur ce point, des incidences de la réalisation éventuelle de ces programmes sur les finances des collectivités locales, tant au niveau de l'investissement, qu'à celui du fonctionnement Cette préoccupation permettra de mieux dégager la notion de priorité entre les investissements

Les actions de développement en milieu rural portant sur de longues périodes et le projet de programme devra donc être très étalé dans le temps, les objectifs devant être soumis à une révision périodique

Documents graphiques

Ces documents seront de deux sortes

Les premiers ont pour objet d'expliquer ou d'illustrer les documents d'analyse.

Les seconds plus importants, sont des cartes de synthèse au 1/25 000 ou au 1/50 000 qui devront traduire les « conditions d'organisation du territoire considéré et son lien avec l'environnement » Elles présenteront donc un zonage indicatif qui devra inspirer les POS

Ces documents de synthèse comprendront

— une présentation de l'état actuel de l'occupation du sol et des équipements
— un zonage du territoire en fonction des activités à développer et des objectifs ,
— la localisation du projet de programme des équipements et des actions de développement

Elaboration

La procédure relative à l'établissement d'un PAR est conduite par le directeur départemental de l'Agriculture, sous l'autorité du préfet en liaison avec les collectivités locales intéressées Les organisations socioprofessionnelles et la population seront associées à l'élaboration du plan

C'est le préfet qui assumera la coordination des études du PAR avec celles qui sont relatives aux différents plans et programmes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en particulier le SDAU et qui veillera à la cohérence des documents établis

Sur la base d'un document préliminaire appelé à présenter d'une façon synthétique l'information disponible et à poser les problèmes essentiels du secteur concerné la direction départementale de l'Agriculture rassemblera les éléments d'un programme d'études

Ces études seront confiées à une équipe qui réunira autour des fonctionnaires de la direction départementale de l'Agriculture des spécialistes du secteur professionnel ou privé et des représentants des divers services ayant compétence dans les études nécessaires à l'élaboration d'un PAR

Des groupes de travail seront mis en place qui feront appel aux élus locaux et aux représentants des professions concernées mais aussi à organismes intéressés tels que la propriété agricole la propriété forestière, l'Ordre des architectes l'Ordre des géo-

mêmes, le Crédit et la Mutualité agricoles, les organisations forestières, l'Office national des forêts, les sociétés d'aménagement régional, les SAFER, etc.

La direction départementale de l'Agriculture assurera la coordination de toutes ces études, pour ensuite rassembler les analyses et propositions à soumettre à la commission qui sera à intervenir dans la suite de la procédure et auprès de laquelle il remplira les fonctions de rapporteur général.

Cette commission a eu incombera la mission d'élaboration du PAR siégera sous la présidence du préfet (ou d'un fonctionnaire désigné par lui) et comprendra les membres suivants :

- le sous-préfet ;
- les représentants des principaux services publics intéressés ;
- le ou les conseillers généraux de ou des cantons ;
- les représentants des chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, et des métiers ;
- des représentants du syndicalisme agricole, de la mutualité et du crédit agricoles ;
- des personnalités qualifiées dont un représentant du comité départemental d'habitat rural.

Le projet de PAR doit être communiqué aux services qui ne sont pas représentés à cette commission.

Après mise au point par la commission, le PAR fait l'objet d'une proposition au préfet, accompagnée de l'avis de l'assemblée délibérante des groupements de communes lorsqu'il existent, et de l'avis favorable, soit des deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population, soit de la moitié de ces conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

Le PAR est alors approuvé par le préfet. Il est alors mis à la disposition des services publics et du public.

Il peut servir de cadre à toutes décisions administratives qui tendent au développement et à l'aménagement du territoire intéressé.

Les révisions ultérieures des PAR sont décidées et réalisées selon les mêmes dispositions que leur établissement.

Protection de l'environnement

Sous la pression d'une opinion publique sensibilisée par les problèmes de l'environnement et encadrée sous par de nombreux groupements et associations, les pouvoirs publics ont mis en place depuis quelques années une législation et une réglementation spécifiques et notamment avec la loi de 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et certaines dispositions de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Une évolution est donc à retracer à partir de la zone sensible jusqu'à la zone d'environnement protégé pour mieux apprécier la portée et les limites de la réglementation actuelle.

ZEP

Zone d'environnement protégé

Instituée par la loi portant réforme de l'urbanisme du 31 décembre 1976 pour parvenir à la protection et à la sauvegarde de l'environnement en milieu rural.

Définition

Zone qui a pour objet la protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages dans les communes ou parties de communes ne disposant pas de réglementation d'urbanisme.

Procédure

- Création par arrêté préfectoral, après avis du conseil municipal et enquête publique et élaboration conjointe par groupe de travail, imposé des contraintes architecturales, pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire.
- Peut également entraîner application du permis de démolir et des mesures de protection des espaces boisés.

Dossier comprenant un rapport de présentation, des documents graphiques et un règlement.

Textes officiels

C.U.
- articles L. 143-1 et L. 143-2
  articles R. 143-1 à R. 143-30

Généralités

La loi du 2 mai 1930 avait institué un régime de protection dans les sites classés, les sites inscrits et les zones se trouvant à proximité immédiate de ces sites.

Le décret du 26 juin 1959 modifié par le décret de 28 mai 1968 a prévu la création de périmètres sensibles dans certains départements pour en préserver les zones boisées et y favoriser la création des espaces verts.

L'étape suivante dans la protection des sites devait correspondre à la création des « zones sensibles » dont l'établissement avait été prescrit par la directive ministérielle du 1er octobre 1960 qui se fixait comme objectif de mettre en place un véritable plan de sauvegarde esthétique du territoire. Ces zones sensibles devaient comprendre des sites ou des paysages urbains ou naturels dignes d'intérêt à préserver comme les abords de la construction et des lotissements.

L'étape suivante correspondant à deux circulaires du 11 février 1974 fut marquée par l'institution des « zones à caractère pittoresque » avec maintien notamment de permis de construire.

La dernière étape devait aboutir à l'institution par la loi du 31 décembre 1976, des « zones d'environnement protégé ».

Parallèlement à cette réglementation une action a été entreprise en faveur de la qualité architecturale avec la mise en place des architectes conseils et des architectes consultants et l'institution des conseils départementaux d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (1).

En outre les associations de protection de la nature ont vu leur rôle accru selon les nouvelles dispositions figurant au Code de l'urbanisme.

Périmètres sensibles

L'institution des périmètres sensibles a pour objet de conduire une politique active en matière d'espaces verts. Cette législation a du reste été modifiée par la loi de 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Les dispositions relatives aux périmètres sensibles figurent au Code de l'urbanisme dans les articles L. 142-1 à L. 142-5, L. 160-1, R. 142-1 à R. 142-30 et A. 142-1 à A. 142-3.

Dans ces périmètres est instituée au profit des départements, une taxe départementale d'espaces verts dont le principe s'apparente à celui de la taxe locale d'équipement. Elle est perçue au taux de 1 % sur toute l'étendue de périmètre sensible, pour le taux peut être majoré jusqu'à 2 %.

En outre à l'intérieur de ces périmètres, peuvent être délimitées des zones où s'applique un régime de protection des espaces boisés ainsi qu'un régime de protection des sites et des paysages pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire.

Enfin les départements peuvent exercer un droit de préemption sur les mutations à titre onéreux portant sur les terrains situés dans certaines zones situées à l'intérieur de ces périmètres sensibles.

---

(1) Voir aux Editions du Moniteur : *Urbanisme et Aménagement*, 1979.

Zones d'environnement protégé

Afin d'harmoniser les différents régimes applicables aux zones à architecture imposée, aux zones sensibles et aux zones à caractère pittoresque la loi du 31 décembre 1976 a institué les zones d'environnement protégé (ZEP) appelées à se substituer à ces différentes zones.

Les dispositions qui régissent la ZEP figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 143-1 L. 143-2 et R. 143-1 à R. 143-20.

La ZEP constitue un moyen juridique mis à la disposition de la puissance publique pour protéger l'espace rural contre une urbanisation anarchique sans aller jusqu'à recourir à la procédure de POS.

La ZEP est créée par arrêté préfectoral au terme d'une procédure légère comportant l'avis de ou des conseils municipaux et une enquête publique.

La création de la ZEP emporte des règles d'utilisation du sol pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire et de protection des espaces boisés.

Dispositions financières

Certaines dispositions financières consécutives à des constructions procurent aux collectivités locales des ressources mais procèdent de finalités différentes.

Il en est ainsi de la taxe locale d'équipement qui correspond à l'effort que doit réaliser la collectivité locale pour répondre aux besoins en équipements des constructions nouvelles.

La taxe pour dépassement de plafond légal de densité présente un caractère dissuasif à l'égard des immeubles de grande hauteur. La participation en cas de dépassement de coefficient d'occupation du sol répond dans une certaine alternative à la nécessité pour la collectivité de faire face à des équipements collectifs supplémentaires et non prévus initialement.

La taxe départementale d'espaces verts enfin relève d'un réflexe d'autodéfense dans la nécessité de reconstituer l'environnement susceptible d'être dégradé par des constructions nouvelles.

Taxe locale d'équipement

La taxe locale d'équipement a été instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 pour se substituer à la taxe de régularisation des valeurs foncières.

Le fondement législatif de cette taxe repose actuellement sur les articles 62 à 71, 73 à 76 et 78 de la loi d'orientation foncière ainsi que sur les articles L. 332-6 à L. 332-9 du Code de l'urbanisme.

Le montant de cette taxe est fixé selon un pourcentage décidé par le conseil municipal et dépend de la catégorie de la construction ainsi que de la surface hors œuvre des planchers en fonction des renseignements indiqués dans le permis de construire.

Versement résultant du dépassement du plafond légal de densité (PLD)

Le notion de plafond légal de densité a été instituée par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière

Les dispositions qui régissent cette règle du PLD figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 112 1 à L. 112-7, L. 333-1 à L. 333-16, R. 112 1 et R 112-2, R 123-22 et R 333-1 à R 333-13.

Par cette règle du plafond légal de densité le législateur a voulu atteindre plusieurs objectifs agir d'une façon sélective sur les valeurs foncières, notamment dans les grandes villes décongestionner les centres villes et fournir des ressources nouvelles aux collectivités locales

Le plafond légal de densité constitue une limite au-delà de laquelle le droit de construire « appartient » à la collectivité Cette limite correspond au coefficient d'occupation des sols (COS) de 1 pour l'ensemble du territoire national, sauf Paris, et de 1,5 pour le territoire de la ville de Paris

Toute autorisation de construire qui excède le plafond légal de valeur a entraîne pour le constructeur l'obligation de payer à la collectivité un versement représentatif du droit de construire au delà du plafond légal

Ce versement est calculé par l'application de la formule suivante (1)

$$P = V\,(Sa + Sb - Sc - Sd)$$

où

- P = montant du versement ,
- V = valeur au mètre carré de terrain considéré comme nu et libre ,
- Sa = surface de plancher hors œuvre de la construction projetée
- Sb = surfaces de plancher hors œuvre des constructions implantées sur le même terrain qui ne sont pas destinées à être démolies
- Sc = partie de la surface hors œuvre de plancher des constructions implantées sur le même terrain qui excède le plafond légal de densité que les constructions soient ou non destinées à être démolies
- Sd = surface du terrain

La valeur du terrain est déclarée par le constructeur à l'occasion de la demande de permis de construire Lorsque l'Administration n'est pas d'accord avec cette valeur, l'intéressé en est informé et en cas de contestation sur la valeur fixée, c'est la juridiction compétente en matière d'expropriation qui statuera

Les recettes correspondantes seront affectées au budget d'investissement de la commune pour être destinées à des acquisitions de terrains pour la construction de logements sociaux à la réalisation d'espaces verts et à des travaux de restauration. Une fraction des fonds recueillis et le totalité à partir d'une densité supérieure au double de celle du plafond légal de densité sont versées au Fonds d'équipement des collectivités locales.

1 Cette formule correspond à l'application du PLD en pourcent. Pour Paris, il convient d'appliquer le coefficient 1 5 à Sd et de diviser l'ensemble par 1 5.

Participation en cas de dépassement du coefficient d'occupation du sol

Lorsque le plan d'occupation du sol prévoit à titre exceptionnel un dépassement du coefficient d'occupation du sol (COS), cette possibilité prévue par la loi d'orientation foncière entraîne le versement d'une participation

Le montant du versement est identique à celui du PLD et correspond à la surface de terrain nécessaire pour réaliser les constructions Cette participation est intégralement versée à la commune pour être affectée à la création d'espaces verts à la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs, à des réserves foncières et à des travaux de restauration immobilière

Les textes applicables à ce dépassement figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L 332 1 à L. 332-5 et R 332-1 à R 332 14

Des précisions ont été apportées pour coordonner ce versement avec celui prévu en cas de dépassement du plafond légal de densité par la circulaire n° 77-232 du 6 mai 1977

Taxe départementale d'espaces verts

L'institution de la taxe départementale d'espaces verts remonte au décret n° 59 700 du 26 juin 1959 dont l'intention était de protéger la Côte-d'Azur

Après une extension de la réglementation initiale de nouvelles dispositions sont issues de la loi n° 76 1285 du 31 décembre 1976

Dans le but d'améliorer les moyens de financement l'ancienne redevance a été remplacée par la taxe départementale d'espaces verts dont le principe s'apparente à la taxe locale d'équipement Cette taxe est perçue au taux de 1 % (avec une majoration possible jusqu'à 2 %) dont l'assiette correspond à la valeur de l'ensemble immobilier

Cette taxe est perçue sur la totalité des périmètres sensibles à l'occasion de la délivrance de permis de construire

Alors que les dispositions législatives ont été codifiées sous l'article L 142 2 les dispositions réglementaires qui ont fait l'objet du décret n° 77 758 l'ont été sous l'article R 142-23

OPERATIONS D'URBANISME

Photographie page précédente et ci-contre
Station d'épuration
(Agence intercommunale d'urbanisme de Dijon)

La deuxième partie de cet ouvrage nous a permis de définir le cadre dans lequel seront à se développer les opérations qui pour répondre au mouvement d'urbanisation modifient la destination des sols et leur apportent les équipements nécessaires.

Des documents d'urbanisme détermineront les conditions précises ou pourront se localiser ces opérations et comment elles pourront se dérouler. Leur réalisation effective rentre dans ce qu'il est convenu de définir l'urbanisme opérationnel.

Cette troisième partie se propose de présenter les différentes opérations qui correspondent à cet urbanisme en commençant d'abord par le lotissement qui répond à la volonté d'inscrire sur le terrain une réalisation d'urbanisme.

Avec la zone d'aménagement concertée (ZAC) nous aurons l'instrument essentiel de l'urbanisme opérationnel mis en place par la loi d'orientation foncière de décembre 1967. Une place sera réservée dans le texte à la formule particulière de ZAC qu'est la zone d'activités.

Nous aborderons ensuite les formes d'intervention consacrées à la revitalisation des centres villes. Un développement sera consacré ensuite à la présentation des zones de loisirs qui se situent à l'intersection des problèmes posés par la protection de la nature et les besoins chaque jour plus importants de l'espace que demande notre civilisation.

Enfin un chapitre sera consacré aux actions foncières qui mettent notamment en jeu deux types de zones : les zones d'aménagement différé (ZAD) et les zones d'intervention foncière (ZIF).

Problème général de l'urbanisme opérationnel

L'opération d'urbanisme constitue l'action complémentaire de celle qu'aura entreprise la réglementation.

Le document d'urbanisme, le SDAU, le POS, le plan de sauvegarde et de mise en valeur, demeurent des plans « négatifs » : ils définissent des interdits, ils indiquent ce qu'il est souhaitable de réaliser, mais, de par leur nature, ne sauraient aller plus loin.

Certes, dans notre système mi-libéral, mi-planifié, il appartient aux pouvoirs publics d'inciter l'initiative privée à réaliser les plans et pour cela des moyens ont été mis en place.

Mais lorsque l'initiative privée est déficiente, c'est à la puissance publique qu'il appartient de concevoir l'opération, voire aussi de la réaliser, en prenant à sa charge le préalable essentiel d'une opération d'urbanisme : « appropriation du sol – équipement – cession de terrains ».

Il y aura donc là mutation des sols, avec éventuellement action de contrainte permettant à la puissance publique de s'approprier les terrains sur lesquels se déroulera l'opération.

Et c'est dans une telle action de contrainte que s'inscrit en fait la philosophie d'un urbanisme qui se refuse à toute dichotomie entre la réglementation et l'intervention opérationnelle.

Formuler un souhait sur un plan implique, en effet, pour un élu local, c'est-à-dire pour l'autorité politique, la volonté d'aller jusqu'au bout d'une action qui lui semble nécessaire, et qui, au delà d'une simple incitation, tente à se concrétiser par la contrainte.

Lotissement

Pendant longtemps, le lotissement a été considéré comme une forme mineure de l'urbanisme ne répondant qu'au problème posé par le découpage foncier.

Des formules plus complexes, plus élaborées allaient prendre le devant de la scène et cantonner le lotissement à une simple redistribution du sol. Les lotissements allaient donc se développer pour donner à toutes les banlieues de nos grandes villes le même aspect pavillonnaire, synonyme de monotonie, voire de laideur. L'univers des « mal-lotis » devait coexister avec un autre monde, celui des grands ensembles qui allait engendrer tant de répulsions, car il portait en lui le germe de la même monotonie, de la même laideur.

La définition d'un nouvel urbanisme s'ouvre sur une nouvelle vision de l'espace et s'appuie sur un certain nombre de formules au rang desquelles figure le nouveau

LOTISSEMENT

Procédure modifiée par la loi portant réforme de l'urbanisme du 31 décembre 1976, le lotissement devient une véritable opération d'urbanisme avec moins de rigidité et un souci du respect de l'environnement.

Définition

Constitue un lotissement toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour donc ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété.

Procédure

Arrêté préfectoral d'autorisation de lotissement au terme de l'instruction d'un dossier comportant :

- dans tous les cas
  - une note de présentation,
  - un plan de situation,
  - un plan de l'état actuel,
  - un plan de composition,
- à titre indicatif
  - un cahier des charges,
  - les statuts de l'association syndicale

  dans certains cas
  - un projet de règlement
  - le programme des travaux
    l'autorisation de défrichement
  - les données d'impact
  - les conditions et modalités d'exécution des travaux
  - le garantie d'achèvement
    l'engagement de mettre en place l'association syndicale
  - le localisation dans les zones U et NA du POS

Modalités de réalisation

Deux possibilités :

- lotissement privé : respect de la réglementation
- lotissement public
  - par la commune : réalisation directe,
  - prestation de services : concession

Textes officiels

C.U.

- articles L. 315-1 à L. 315-7
- articles R. 315-1 à R. 315-54
- arrêtés A. 315-1 à A. 315-5

nés de la loi du 31 décembre 1976

Le lotissement sera présenté en abordant successivement la procédure, les problèmes financiers, la qualité de la conception et de la réalisation ainsi que la forme particulière du lotissement communal

Procédure

La présentation de la procédure nouvelle doit partir de la définition du lotissement pour passer à l'analyse du processus administratif se terminant par l'arrêté d'autorisation et aboutir au démontage des conditions de la cession des lots, ainsi qu'à la mise en place de l'association syndicale

Mais il convient aussi de rappeler ici les textes de base qui bâtissent de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, à savoir décret n° 77-860 du 26 juillet 1977, de la circulaire n° 77-160 du 4 novembre 1977, de l'arrêté du 6 décembre 1977, de la circulaire du 22 décembre 1977 et de la note technique du 3 août 1978

Définition du lotissement

La nouvelle définition du lotissement qui fait l'objet de l'article R. 315-1 du Code de l'urbanisme est plus précise que celle qui donnait la réglementation antérieure

Désormais « constitue un lotissement toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété » Il convient de noter qu'en cas de partage successoral ou d'un acte assimilé le seuil minimum pour qu'il y ait lotissement est de cinq parcelles.

Pour qu'il y ait lotissement trois éléments sont donc à prendre en considération l'importance (avec le nombre de lots) le temps (avec une réalisation dans un délai de dix ans) et l'intention d'implanter des bâtiments (avec notamment l'exclusion des lotissements jardins)

Sont en outre exclues de la procédure de lotissement les divisions soumises aux autres procédures d'urbanisme

divisions dans le cadre d'une association foncière urbaine

– divisions effectuées dans le cadre d'une ZAC

– divisions en propriété ou en jouissance de terrains constituant l'assiette d'immeubles construits ou à construire,

– divisions réalisées par un propriétaire au profit de personnes qu'il a habilitées à réaliser une opération immobilière sur sa propriété et qui ont déjà obtenu soit une autorisation de lotir, soit un permis de construire valant division parcellaire.

Autorisation de lotissement

La règle contenue dans l'article R. 315-3 du Code de l'urbanisme précise que « la création d'un lotissement est subordonnée à une autorisation »

La demande d'autorisation et le dossier qui l'accompagne doivent revêtir une certaine forme Vient ensuite la phase d'instruction qui aboutit à l'arrêté d'autorisation.

La demande doit comprendre un certain nombre de renseignements sur le demandeur le propriétaire du terrain dans le cas où celui-ci n'est pas le demandeur, la situation et la superficie du terrain le nombre maximal de lots prévus et la surface de plancher hors œuvre nominale dont la construction est envisagée. Ces renseignements doivent figurer sur un imprimé

La demande est présentée par le propriétaire son mandataire ou toute personne justifiant d'un titre l'habilitant à réaliser l'opération.

La demande peut enfin porter sur la totalité ou une partie seulement d'une propriété

Les textes relatifs à la demande d'autorisation figurent au Code de l'urbanisme sous les articles R. 315-3, R. 315-4, R. 315-44 et A. 315-2

DOSSIER DE DEMANDE D'AUTORISATION

Le dossier de demande d'autorisation comprend deux catégories de pièces

1. Les pièces qui permettent d'apprécier l'opportunité et les choix d'aménagement du projet dont certaines ne seront fournies que pour des lotissements ayant certaines caractéristiques

Les pièces qui seront toujours exigées seront

- la note de présentation,
- le plan de situation,
- le plan de l'état actuel du terrain
- le plan de la composition d'ensemble

Les pièces exigées dans certains cas seront

- le programme des travaux
- l'autorisation de défrichement,
- l'étude d'impact,
- les conditions et modalités d'exécution des travaux
  la garantie d'achèvement,
  l'engagement de mettre en place l'association syndicale
- le projet de règlement

2. Les pièces qui permettent une meilleure compréhension du projet

- le cahier des charges
- éventuellement les statuts de l'association syndicale

INSTRUCTION

Avec l'instruction de la demande d'autorisation nous abordons la deuxième phase de la procédure celle qui permet d'aller de la demande à l'acte administratif de création qu'est l'arrêté d'autorisation

Cette procédure sera du reste facilitée et accélérée dans la mesure où il y aura au préalable entre le lotisseur et l'Administration

La procédure d'instruction de la demande d'autorisation fait l'objet des articles R. 315-11 à R. 315-25, R. 315-45 et R. 315-46 du Code de l'urbanisme

Dans le cas général c'est au directeur départemental de l'Equipement qu'incombe cette instruction le maire ayant deux mois pour formuler son avis.

Le délai d'instruction qui en fonction de l'importance et de la complexité du projet, varie entre trois cinq sept et neuf mois peut être prorogé de deux mois lorsque le préfet aura pris un arrêté de sursis à statuer au titre de mesures de sauvegarde d'un document d'urbanisme en cours d'élaboration

Le directeur départemental de l'Equipement formule un avis qu'il transmet au préfet. Cet avis peut être favorable sans aucune réserve, favorable avec l'imposition de prescriptions particulières ou défavorable

Si la décision n'est pas intervenue dans le délai imparti il appartient au demandeur de saisir le préfet pour mettre en œuvre la procédure d'autorisation tacite

ARRÊTÉ D'AUTORISATION

L'arrêté d'autorisation représente l'acte de création du lotissement il revêt la forme d'un arrêté préfectoral qui sera motivé s'il impose des prescriptions particulières, il porte sur la composition d'ensemble du lotissement et les modèles de division des lots (ou l'indication de la surface hors œuvre nette maximale dans la construction soit autorisée)

L'arrêté d'autorisation doit faire l'objet d'un affichage sur le terrain pendant toute la durée du chantier sans que cette durée soit inférieure à trois mois et d'un affichage en mairie pendant un délai de deux mois.

L'arrêté d'autorisation est frappé de caducité si les travaux ne sont pas commencés dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de notification

Enfin selon les termes de l'article R 315-30 « le permis de construire ne peut être accordé que pour des projets conformes aux prescriptions de l'arrêté d'autorisation »

Les dispositions relatives à l'arrêté d'autorisation figurent au Code de l'urbanisme sous les articles R 315-26 à R 315-31 R 315-39 à R 315-44 R 315-47 et A 315-2 à A 315-5

Cession des lots

La réforme de l'urbanisme a voulu, parmi des objectifs, accroître la protection des acquéreurs et assurer une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la procédure de lotissement

Le principe qui domine ce régime général des cessions est d'assurer la protection des lots contre toute erreur ou défaillance des lotisseurs. Ce principe conduira à interdire toutes ventes avant l'exécution des travaux prescrits par l'arrêté d'autorisation Deux exceptions sont toutefois prévues pour l'exécution différée des travaux de finition et la vente en l'état futur d'achèvement

Dans le cas du régime général l'article R 315-32 précise qu'« aucune mutation ou location des terrains bâtis ou non bâtis compris dans un lotissement ne peut être effectuée avant l'intervention de l'arrêté autorisant le lotissement et l'exécution des prescriptions imposées au lotisseur par ledit arrêté » A cette fin le préfet doit délivrer un certificat attestant l'exécution des prescriptions imposées au lotisseur par l'arrêté Il convient de préciser que la charge de veiller à la régularité des actes de cession ou de location incombe aux notaires

Les dispositions relatives au régime général de cession des lots font l'objet des articles R 315-32 R 315-33 et R 315-36 du Code de l'urbanisme

A côté de ce régime général a été prévue une possibilité de vente en état futur d'achèvement.

La vente en état futur d'achèvement ne constitue pas un droit en soi, mais est soumise à autorisation, après octroi de la garantie d'achèvement Cette garantie constitue du reste, une preuve de la fiabilité du lotissement

L'arrêté préfectoral qui accorde cette possibilité doit fixer la date à laquelle l'organisme qui a accordé sa garantie d'achèvement devra mettre la somme nécessaire au financement des travaux et la désignation de toute personne désignée pour être substituée au lotisseur défaillant

Les dispositions relatives à la vente en état futur d'achèvement figurent aux articles R 315-33 R 315-34 et R. 315-36 du Code de l'urbanisme

Problèmes financiers

Les problèmes financiers que pose la réalisation d'un lotissement concernent l'équilibre financier de l'opération le financement des travaux d'équipement et le participation aux équipements publics

Equilibre financier de l'opération

Il convient de bien préciser l'interprétation de ce qu'il est convenu de définir comme « l'équilibre financier » d'une opération qui vise à la réalisation d'un lotissement à usage d'habitation ou à usage professionnel industriel ou artisanal

Deux cas différents peuvent en effet être envisagés à partir de la règle consistant à obtenir un équilibre arithmétique rigoureux entre les dépenses et les recettes

Le premier cas correspond à la mise en œuvre d'un lotissement par une personne privée physique ou morale qui entend réaliser une opération à but lucratif Dans ce cas, il convendra donc d'inclure dans la masse de dépenses les profits escomptés

Dans l'autre cas lorsque le maître d'ouvrage est une collectivité publique cette notion de profit est abandonnée Mais en outre pour des raisons d'ordre social ou économique il est possible qu'un déficit soit accepté et que par ce biais une participation de la collectivité permette d'obtenir à la même notion d'équilibre financier

Quel qu'il en soit et un se placant dans le cas général le problème consiste d'une part à déterminer un certain programme correspondant à des équipements à réaliser d'autre part à équilibrer ces dépenses comme les autres dépenses (appropriation du sol, charges financières, études) par le produit de la cession des terrains

Financement des travaux d'équipement

Si certains critères qualitatifs et en cela un peu subjectifs peuvent s'appliquer aux travaux d'équipement la réglementation n'un impose pas moins des conditions minimales en matière de desserte et de réseaux il y a donc là un poste de dépenses obligatoires qui représente une donnée pour le lotisseur lors du montage financier de l'opération. A titre indicatif un peut considérer que dans le budget global d'une

opération le coût des travaux d'équipement représente environ 60 à 70 % de montant des dépenses.

Les deux postes les plus importants en règle générale sont la voirie et l'assainissement représentant environ l'un et l'autre 30 % du montant total des dépenses d'infrastructure.

Participation aux équipements publics

D'après une circulaire du 28 juillet 1980 il est prévu que le lotisseur supporte les dépenses d'aménagement rendues nécessaires par le projet qu'il envisage de réaliser. Dans la mesure où certains équipements d'infrastructure doivent à la fois desservir le lotissement envisagé et une autre partie de l'agglomération, cette participation correspondra à une quote part du montant des travaux prévus.

En ce qui concerne les équipements de superstructure la circulaire précitée prévoit que dans le cas d'un ensemble supérieur à 500 logements, le lotisseur doit réserver le terrain pour la construction des groupes scolaires et qu'il y a lieu de ne pas répercuter sur les futurs occupants des logements le coût des équipements sanitaires, sociaux et culturels. Cette orientation sous entend en fait que c'est à la collectivité locale qui revient la charge de tels équipements.

En contrepartie il faut noter que la commune bénéficie de recettes sous la forme de la taxe locale d'équipement créée par la loi d'orientation foncière et destinée à remplacer la taxe de régularisation des valeurs foncières et qui en principe, aurait dû être remplacée par une taxe d'urbanisation prévue par cette même loi. Les textes de base qui instituent cette taxe locale d'équipement et ont précisé son champ d'application, son assiette et ses taux figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 332-6 à L. 332-9.

Qualité du lotissement

La qualité du lotissement doit être déterminée au regard de deux critères essentiels : le prix de revient du terrain équipé et la réponse aux besoins essentiels formulés par les futurs occupants.

Il convient pour cela d'observer certaines règles aux différents stades de la conception du lotissement : choix du terrain, adoption du parti d'urbanisme, composition du lotissement, réglementation des espaces collectifs et détermination des travaux d'équipement.

Choix du terrain

En plus de sa proximité par rapport aux centres d'activité et de la qualité de l'environnement, le terrain choisi doit également présenter certaines qualités sur le plan technique.

Sa topographie ne doit pas entraîner de travaux de nivellement et de mise en état trop onéreux. La nature du sous sol devra également offrir certaines garanties en ce qui concerne les fondations des futures constructions.

Enfin doit être considéré le problème du raccordement à la voirie et aux divers réseaux.

Parti d'urbanisme

Le parti d'urbanisme qui constitue l'idée directrice de la forme du lotissement s'exprimera dans quatre domaines : l'espace non bâti, l'implantation des constructions, les prescriptions architecturales et les composantes de paysage.

Il s'agit là d'une action créatrice en vue de composer ce qui sera le futur paysage.

Composition du lotissement

Un problème délicat est à traiter ici, car à l'habitat individuel qui préfigure dans les lotissements est lié un aspect de monotonie et de tristesse. Le lotissement classique d'avant-guerre n'était il pas synonyme d'un habitat de médiocre qualité ?

Une étude très poussée doit donc précéder l'adoption d'un plan de masse auquel sera subordonné le découpage en lots. On ne saurait bien sûr ici proposer de solutions types. Tout est cas d'espèce et l'improvisation ne saurait remplacer en ce domaine la compétence et le sens de la créativité du professionnel.

Un élément essentiel dans la composition sera la densité adoptée qui dépendra elle même de COS retenu dans la zone du plan d'occupation des sols dans lequel se trouve le projet de lotissement.

Une grande densité appellera la création de placettes et d'espaces libres qui ne se justifieront plus dans le cas de densités plus faibles, c'est à-dire de lots de grande surface. Et à ce stade se pose déjà le problème de la catégorie sociale des futurs occupants.

En ce qui concerne les caractéristiques architecturales des constructions à édifier, il convient de préciser que le lotisseur dispose de deux armes sur le plan juridique pour imposer des règles : le règlement et le cahier des charges dont les contenus sont intimement liés. Il convient de rechercher une parfaite intégration au site et une certaine harmonie avec l'environnement à l'inverse il convient de laisser aux constructeurs la liberté qui peut éviter une grande rigidité et une impression de monotonie.

Espaces collectifs

Il s'agit des espaces qui par définition ne sont pas destinés à un usage privatif et cela sans qu'on soit davantage précisé le statut juridique : domaine public ou propriété collective.

La définition de ces espaces collectifs repose d'abord sur la réponse à des contraintes techniques : accès aux constructions, le dessertis par les différents réseaux et l'accessibilité pour certains services urbains.

Mais l'espace collectif doit aussi répondre à tous ces besoins de détente de rencontres et de communication. Il donnera aussi au nouveau quartier de vie propre et de personnalité.

Travaux d'équipement

L'étude pour la détermination des travaux d'équipement devra porter sur les points suivants : voirie, assainissement, alimentation en eau et éclairage public.

VOIRIE

La qualité de la voirie conditionne en grande partie la sécurité et l'agrément du lotissement

Pour être classée dans la voirie communale, une voie doit avoir les caractéristiques minimales définies par le décret du 14 mars 1966 largeur de la chaussée égale à 5 m, largeur de la plate forme égale à 8 m

Afin de ne pas encourager les vitesses élevées il convient d'éviter les trop grandes lignes droites comme il convient d utiliser si possible les emplacements prévus comme parcs de stationnement

ASSAINISSEMENT

L'étude technique doit permettre de choisir entre un système unitaire ou un système séparatif d assainissement, les eaux usées étant de toute façon dirigées vers une station d'épuration

Cette station sera à créer s'il n existe pas de réseau d'assainissement dans la commune

Un système d'assainissement individuel par fosse septique et évacuation vers le milieu extérieur peut être autorisé autorisé La réglementation sanitaire précise alors les conditions techniques que ce système doit respecter

ALIMENTATION EN EAU

Si l'alimentation en eau ne pose pas de problèmes très graves, encore faut il s'assurer des réserves de la commune et des ressources potables

ELECTRICITE ET ÉCLAIRAGE PUBLIC

Pour des raisons esthétiques, il est souhaitable de réaliser l électrification du lotissement en réseau souterrain mais cette solution aboutit évidemment à un coût qui représente environ le double des travaux réalisés en réseau aérien

Sous certaines conditions l'EDF prend d ailleurs à sa charge une partie de ces travaux

Lotissement communal

Une place à part doit être réservée à cette forme de lotissement La collectivité va alors bien au-delà de sa mission « passive » de défense de l'intérêt général pour assumer directement au nom le maître d'ouvrage de l opération

Pour répondre à certaines raisons, ce comportement se traduira par la mise en œuvre d'une certaine technique selon des modalités différentes de réalisation.

Pourquoi un lotissement communal ?

Les réponses à cette question si banale traduisent un fait l'adoption d'une véritable politique d'urbanisme à l échelon de la commune

La première de ces réponses correspond à un objectif d'ordre social et consiste à jouer sur l'un des éléments du marché foncier l'offre de terrains On pèse ainsi sur

les prix et on peut ainsi espérer répondre à une demande des ménages de condition modeste

La deuxième réponse correspond à un objectif d'ordre esthétique et porte sur la protection du paysage

La troisième réponse correspond à un objectif économique Le sol dont répondre à des besoins que l'on peut mettre en concurrence, mais il ne saurait être gaspillé et pour cela un arbitrage politique s'impose

La quatrième et dernière réponse synthèse d'éléments économiques sociaux et politiques est d'ordre financier Une rationalisation des équipements d infrastructure est nécessaire pour réduire les dépenses de la commune et pour cela il importe de localiser d'une façon très précise les terrains susceptibles d'accueillir des constructions nouvelles

Technique de réalisation

La mise en œuvre du lotissement communal répond à une certaine technique qui consiste, en fonction du résultat des études à appliquer une procédure, à acquérir des terrains, à les aménager pour ensuite les commercialiser dans le cadre d'un certain financement.

LES ÉTUDES

Les études comportent deux phases les études préalables et les études de réalisation

Les études préalables doivent permettre de savoir si l'opération envisagée est justifiée et dans l affirmative de préciser sa localisation et son volume

Les études de réalisation sont destinées à mettre au point le projet et à lui donner sa forme à peu près définitive

Elles comprennent une étude d'urbanisme une étude technique une étude de commercialisation et une étude financière à caractère synthétique

LA PROCÉDURE

Les formalités auxquelles est soumis le lotissement communal sont les mêmes que celles qui s appliquent au lotissement privé

L APPROPRIATION DU SOL

En matière de lotissement la commune doit avoir la maîtrise des sols avant d engager la procédure Cette appropriation peut résulter d une politique de réserves foncières ou d'opérations réalisées à l amiable Elle peut aussi conduire à engager une procédure d expropriation.

LES TRAVAUX D AMÉNAGEMENT

Si la conception et la réalisation des travaux d'équipement n appelent pas d observations particulières, il convient de remarquer que dans certains cas il peut y avoir une certaine confusion entre les travaux portant sur la seule infrastructure du lotissement et les travaux relatifs à l équipement général de la commune

LA COMMERCIALISATION

Ce problème consiste à rechercher des acquéreurs et à définir les conditions de la cession.

La recherche des acquéreurs qui dépend de la situation du marché nécessitera parfois de faire appel à une véritable technique de vente. Ces conditions de cession feront l'objet du cahier des charges qui aura notamment à prévoir les conditions d'utilisation du terrain, les possibilités de rétrocession et les conditions d'emploi des équipements collectifs.

LE FINANCEMENT

A côté des subventions de droit commun, la commune pourra, dans certains cas, recourir aux subventions pour la réalisation des lotissements de qualité dans les petites communes.

En ce qui concerne la trésorerie, la commune pourra contracter auprès de la Caisse des dépôts et consignations des emprunts à moyen terme, c'est-à-dire sur six ans, avec trois ans de différé d'amortissement. D'autres emprunts sont possibles auprès des caisses d'épargne, de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, des caisses de Crédit agricole et de Crédit mutuel et à tous les organismes financiers, avec toutefois l'obligation de ne pas dépasser le taux autorisé pour les collectivités locales.

Modalités de réalisation

Différentes possibilités s'offrent à la commune pour réaliser le lotissement : la réalisation directe avec ou sans prestation de services et la concession.

LA RÉALISATION DIRECTE

Lorsque la collectivité entend conserver la maîtrise complète de l'opération, elle procédera à la réalisation directe du lotissement. C'est dans la commune qui réalisera toutes les tâches nécessaires qui impliquent la conception et l'exécution du lotissement.

LA RÉALISATION DIRECTE AVEC PRESTATION DE SERVICES

Dans ce cas, la commune conserve la *maîtrise d'ouvrage de l'opération*. Mais elle se fera assister dans l'exécution des différentes tâches, en fonction de ses besoins. Il s'agira donc d'une véritable « assistance à la carte ».

LA CONCESSION

La commune peut confier la réalisation du lotissement à toute personne morale susceptible de réaliser une opération d'urbanisme, notamment à une société d'économie mixte ou à un office public d'aménagement et de construction (OPAC).

Les droits et les obligations des parties contractantes seront alors définis aux termes d'un cahier des charges de concession.

Zone d'aménagement concerté (ZAC)

Avec la zone d'aménagement concerté — la ZAC — nous abordons une procédure générale qui recouvre toute la gamme des opérations d'urbanisme : zones d'habitation, zones de rénovation urbaine, zones industrielles, zones d'activités diverses.

La ZAC se définit, de toute comme une zone dans laquelle une collectivité publique ou un établissement public, décide de réaliser une opération d'aménagement par l'achat des terrains, leur équipement et leur rétrocession — ou concession — à des utilisateurs publics ou privés.

Considérée comme un instrument essentiel dans la mise en œuvre de l'urbanisme opérationnel, cette procédure instituée par la loi d'orientation foncière et qui se voit les marques de signe de la souplesse et de la cohérence, avait comme double objectif « d'une part, d'offrir à l'urbanisation des terrains convenablement équipés et desservis, d'autre part, de faire en sorte que la réalisation des opérations importantes dont la nécessité se fait jour, soit l'occasion d'ordonner le développement de l'agglomération dans l'espace et dans le temps ».

Les textes relatifs à la procédure de ZAC figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 123-6, L. 311-1 et L. 311-12, et R. 311-1 à R. 311-20.

Il faut de toute signe que la réglementation sur les ZAC a été élaborée dans le contexte de la déconcentration administrative, tient le principe pour avoir été reconnu n'avant toutefois pas encore reçu une application importante dans le domaine de l'urbanisme.

L'initiative d'une opération de ZAC qui peut être le fait d'une collectivité locale ou de l'Etat, va déboucher, après la phase des études préalables, sur la décision administrative qui est la création de la zone. A partir de cette décision, nous abordons la réalisation, deuxième phase de la procédure.

C'est à ce stade que la collectivité locale, si elle le désire, peut passer avec l'organisme qui sera chargé de l'opération, un traité de concession ou une convention *ad hoc*, la « convention de ZAC », élément novateur dans cette procédure.

En effet, dans la mesure où la collectivité locale reste maître d'ouvrage de l'opération ou si elle la confie à un organisme concessionnaire, nous sommes dans la procédure pratiquée antérieurement à la réglementation sur les ZAC.

En revanche, dans ce cas, nous trouvons en présence d'une situation différente si cette même collectivité confie l'opération par une convention de ZAC à un « aménageur » ou, pour mieux répondre à l'esprit des textes, à un « constructeur ».

Il y a dans le cas une volonté de globaliser l'opération aménagement-construction qui traduit une longue évolution dans la position de l'Administration.

La convention fixera les conditions financières de l'opération. Le « conventionné » se verra imposer la charge de certains équipements d'infrastructure et éventuellement d'équipements de superstructure, fixés en accord avec la collectivité locale. Il connaîtra le prix de revient du terrain sur lequel il construira ou qu'il aura à rétrocéder. De plus, un établissement financier (ou une collectivité) devra assurer la garantie de bonne fin de l'opération.

En contrepartie, il est bien évident que la taxe d'équipement n'est pas exigible, sauf au décision contraire de la municipalité.

ZAC

Zone d'aménagement concerté

Procédure instituée par la loi d'orientation foncière pour constituer l'outil essentiel de l'urbanisme opérationnel

Définition

Zone dans laquelle une collectivité publique décide de réaliser une opération d'aménagement par l'achat des terrains, leur équipement et leur rétrocession à des utilisateurs publics ou privés

Procédure

Dans le cadre de la réglementation d'urbanisme dans les zones prévues au SDAU et zones U ou NA du POS après études préalables deux phases

1 *Création* avec arrêté de création, au terme d'un plan d'étude (avec étude d'impact notamment)

2 *Réalisation* le dossier comprend trois parties

- options économique et financière
  - rapport justificatif
  - modalités prévisionnelles de financement de l'opération, d'aménagement échelonné dans le temps
  - programme des équipements publics, note sur responsabilité de la collectivité locale

  option d'urbanisme plan d'aménagement de zone (PAZ)
  - rapport de présentation,
  - documents graphiques,
  - règlement

  options complémentaires

Financement

- Subvention de l'État travaux primaires
- Prêts de la Caisse des dépôts et consignations à moyen terme avec bonification d'intérêt

Mode de réalisation

- directe par collectivité locale
- concession à société d'économie mixte selon cahier des charges
- convention de ZAC à tous organisme (publics ou privés)

Textes officiels

C U

- articles L 311 1 à L 312-13, L. 321 1,
- articles R 311 1 à R 321 38,
- articles A. 311 1 à A 311-22

Pour bien suivre le déroulement d'une opération de ZAC nous examinerons comment se déroule la phase des études, avant d'observer les deux phases de la procédure création et réalisation Nous nous arrêterons enfin sur les problèmes posés par le financement

Etudes

Les études préalables à la création d'une ZAC ont une certaine spécificité et sont bien différentes des études de caractère général qui portant sur l'ensemble de l'agglomération

L'inventaire des questions à aborder peut donner lieu à un regroupement sous les rubriques suivantes analyse des données susceptibles de justifier le principe de la zone, analyse du site analyse du marché éléments d'appréciation du coût de l'urbanisation

Analyse des données susceptibles de justifier le principe de création de la zone

La nécessité de cette création est liée à l'examen des perspectives de construction de logements et à l'inventaire des autres structures d'accueil pour l'ensemble de l'agglomération

Cette étude est donc fondée sur l'analyse des besoins en fonction de l'évolution démographique et sur l'examen de l'état du patrimoine immobilier

L'ensemble de ces éléments doit permettre de conclure sur l'opportunité de la création d'une ZAC de sa date de lancement et de son programme Si la conclusion est négative il est inutile de constituer un dossier et d'engager des dépenses pour d'autres études

Analyse du site

L'analyse portera d'abord sur les éléments principaux liés à l'environnement état du patrimoine immobilier niveau social des habitants équipements de superstructure sources de nuisances

Sera ensuite étudiée la position du site par rapport à l'ensemble de l'agglomération

Sera alors examinée la cohérence de la réalisation projetée dans l'espace et dans le temps avec les conclusions des études d'urbanisme achevées et en cours

Sera ensuite étudiée les équipements primaires de desserte de la zone existants ou programmés pour savoir si les besoins engendrés par la zone sont compatibles avec leur capacité

L'étude portera également sur les moyens de transport collectifs existants leur capacité et leur fréquence, et le développement à leur donner pour assurer une liaison convenable de la zone avec les principaux centres d'intérêt de l'agglomération

La constructibilité du terrain sera étudiée au regard des contraintes naturelles (géologie, relief risque d'inondation, niveau de la nappe phréatique) et de diverses servitudes

La synthèse de ces éléments doit permettre d'aboutir à une conclusion en deux temps : justification ou refus en cause de la localisation précisons sur la localisation de la zone et le son périmètre

Analyse du marché

Cette étude partira des résultats concernant les prix pratiqués, sur l'agglomération, des logements et des terrains

Seront enquêtés étudiés l'économie de l'agglomération, ses tendances d'évolution, la composition socioprofessionnelle de la population et le niveau des salaires

Après renseignements pris auprès des promoteurs, il sera possible de déterminer la charge foncière (1) qu'il ne faut pas dépasser pour un type de logement donné afin de rendre l'opération compétitive

Eléments d'appréciation du coût de l'urbanisation

En estimant les dépenses à prévoir pour la réalisation de l'opération, il s'agira d'examiner dans quelle mesure l'opération est possible sur le plan commercial et compatible avec les possibilités financières de la collectivité

Le programme d'études peut être confié par la collectivité à des tiers, et notamment à l'organisme qui sera éventuellement chargé par convention de la réalisation de l'opération

Procédure

Au terme de la phase d'études préalables s'engagera la procédure de ZAC qui comporte deux phases : la création et la réalisation

Création

L'article L. 311-1 du Code d'urbanisme avait défini les ZAC comme « des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquiers en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »

Depuis la réforme de l'urbanisme la création d'une ZAC est possible après publication ou approbation du POS dans les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA) Cette création peut de rester conduire à des ZAC « éclatées » sur plusieurs emplacements territorialement distincts

Le dossier de création doit maintenant comprendre un rapport de présentation indiquant l'objet de l'opération et les conditions d'insertion du projet dans son contexte, un plan de situation, le mode de réalisation qui sera choisi le régime de la zone au regard de la taxe locale d'équipement et l'indication de document d'urbanisme qui sera applicable

A ce stade de l'opération il convient en effet de savoir si le POS continuera à régir les dispositions de la zone ou si un PAZ sera mis en place

1 Prix du terrain équipé ramené soit au logement soit au mètre carré de plancher

Il convient en outre de préciser qu'une étude d'impact est obligatoire avant toute création de ZAC, seul dans le cas où le POS tient lieu de document d'urbanisme de la zone

Ce dossier de création sera mis à la disposition du public pendant une période d'au moins deux mois.

Au terme de l'instruction administrative intervient l'acte de création sous forme d'un arrêté ministériel ou d'un décret en Conseil d'Etat Toutefois, est prévue une délégation au préfet pour cet arrêté de création à l'exclusion des zones créées à l'initiative de l'Etat, des zones avec un programme de construction de bâtiments ayant une surface de plancher hors œuvre supérieure à 300 000 m² et des zones avec un programme d'équipements touristiques ayant une surface de plancher hors œuvre supérieure à 30 000 m²

Les dispositions relatives à la création des ZAC figurent au Code de l'urbanisme aux les articles L. 311-1 à L. 311-3 R. 311-2 à R. 311-8 A. 311-1 et A. 311-2

Réalisation

La phase de réalisation de la ZAC constitue la deuxième phase de la procédure et peut être lancée dès qu'a été pris l'arrêté de création Cette procédure a fait l'objet d'une série de textes législatifs et réglementaires codifiés sous les articles L. 311-4 à L. 311-6 R. 311-10 à R. 311-24 et A. 311-5 à A. 311-10

Trois documents seront à élaborer pour être soumis à une instruction administrative dénommés le programme des équipements publics les modalités prévisionnelles de financement de l'opération échelonnées dans le temps et le plan d'aménagement de zone (PAZ)

Les deux premiers documents seront inclus dans un sous-dossier 1 intitulé *les options économiques et financières*, alors que le PAZ constituera la pièce maîtresse du sous-dossier 2 intitulé *options d'urbanisme*

LES OPTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Ce sous-dossier portera sur l'aspect économique et financier va permettre d'apporter un éclairage particulier à l'opération une opération d'urbanisme qui relève avant tout de la technique et du processus d'une opération commerciale des terrains sont aménagés pour être après aménagement rétrocédés sur un marché avec ses propres lois. En outre figurera à l'opération un programme d'équipements publics d'infrastructure et de superstructure qui lui résulters de décisions administratives Mais cette ingérence laisse malgré tout la responsabilité de la conduite financière de l'opération au maître d'ouvrage et contrairement aux arrements pratiqués jusqu'alors il semble admis maintenant que l'Etat ne doit plus cautionner le « bilan » de l'opération dont « il ne maîtrise pas la conduite et dont il n'a pas à assumer les risques »

Quant au programme des équipements publics il ne portera plus sur la programmation des financements publics, mais verra son approbation subordonnée à l'accord des différents maîtres d'ouvrage

Ce sous-dossier comprendra les éléments suivants

— le rapport justificatif

— les modalités prévisionnelles de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps.

— une note sur les responsabilités de la collectivité publique

Le rapport justificatif

Ce rapport devra traduire une réflexion d'ensemble sur la place et le rôle de l'opération dans l'économie générale du logement dans l'agglomération. Il est bâti en fonction des résultats d'enquêtes et sur des contacts auprès des constructeurs intéressés qui peuvent du reste être associés jusqu'à leur accord.

Une méthode similaire sera utilisée en ce qui concerne le programme portant sur les activités économiques.

Il devra ressortir de ce travail d'études un programme d'équipements qui aurait à répondre à des besoins justifiés, avec des indications précises sur la localisation, le fonctionnement et la gestion de ces différents équipements.

Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps

C'est cette pièce qui est appelée à remplacer le « bilan prévisionnel » qu'on a chargé de tous les péchés de l'urbanisme opérationnel. Pour éviter les dérapages de sinistre mémoire, cette pièce devra faire apparaître clairement les charges respectives de l'aménageur et de la collectivité.

Mais l'Etat ne s'engagera pas dans ce montage financier et ce document ne sera sanctionné par aucun acte d'approbation de l'Administration.

Appuyées par les données et hypothèses physiques de l'opération, ces modalités prévisionnelles de financement comprennent les pièces suivantes : le programme physique et les hypothèses économiques prises en compte, l'échéancier prévisionnel de réalisation et le plan de financement prévisionnel. Apparaît ainsi le cheminement intellectuel conduisant au plan de financement qui deviendra la pièce maîtresse des documents financiers.

Le programme physique et les hypothèses économiques

Le montage financier de l'opération partira de l'analyse rigoureuse des deux éléments essentiels à prendre en considération : le programme et les hypothèses économiques.

Les données du programme qui vont étayer cette étude sont simples à énumérer : il s'agit de la surface des terrains à acquérir, de la nature et de volume des travaux à réaliser et enfin de l'assiette des terrains qu'il conviendra de rétrocéder ou vendre.

La prise en compte du contexte économique fera appel à des éléments plus subjectifs et à une appréhension des possibilités du marché immobilier et foncier et cela pour déterminer — avec une certaine marge d'incertitude — le montant des charges foncières des terrains à rétrocéder.

L'échéancier prévisionnel de réalisation

Il s'agit avec ce document de projeter le programme envisagé dans le temps, en tenant compte évidemment non seulement du rôle de l'aménageur et de la volonté politique de la collectivité locale mais aussi de toutes les contraintes administratives, techniques et commerciales qui aboutissent à un allongement considérable des délais de réalisation. La stratégie qui sera décidée pour conduire l'opération devra évidemment incorporer un certain nombre d'hypothèses sur l'existence d'opérations en cours ou à venir susceptibles d'être concurrentielles [illegible] du marché immobilier et foncier.

Cela impliquera, à partir de l'hypothèse retenue, d'étudier plusieurs variantes.

Le plan de financement prévisionnel

C'est sur ce point que devrait s'opérer — à défaut d'une grande révolution qui n'est guère possible — un changement profond d'attitude de l'aménageur.

L'élaboration de feu « le bilan prévisionnel » n'était-elle pas très souvent l'occasion de réunir les élus et les fonctionnaires dans le cadre d'une complicité optimale à tous les acteurs de l'opération ? Partant d'hypothèses rigoureuses dans la détermination des dépenses de l'opération, le problème consistait ensuite à maximiser les recettes qui n'avaient pas pour origine les collectivités publiques. Cela était souvent facile et sans grand risque pour l'Etat, cela était très dangereux pour la collectivité locale. Cette dernière était ensuite rassurée puisque le représentant de l'Etat avait donné un véritable label au montage financier en approuvant le bilan.

Et vinrent ensuite le temps de la vérité, mais aussi celui de la déception et de la fin de rêve et des illusions. Le marché réel se trouvait éloigné du marché espéré et tous les dérapages étaient possibles dans le domaine de l'urbanisme, en accroissant la densité et les hauteurs, comme sur le plan social, en amplifiant le phénomène ségrégatif lié à toute opération d'urbanisme.

La collectivité locale voyait sa participation s'accroître dans des proportions considérables et d'autant moins justifiées que les objectifs liés à l'intérêt général de l'opération n'étaient plus ou étaient moins atteints qu'au moment de la conception du projet.

Il convient maintenant, dans le cadre de la réforme, d'appréhender le problème avec plus de rigueur, avec plus de réalisme et avec plus de courage.

Pour cela, les horizons devront être raccourcis afin que très rapidement des mesures de redressement puissent être prises qui, pour toujours, des choix politiques, sont infiniment moins dangereuses que le vote dans lequelle s'engagerait une collectivité locale dans le vision de l'opération ressemblait fort à celle d'une autruche, entre les mains de quelque décideur occulte (ou malin).

Le plan de financement prévisionnel devra maintenant être la traduction exacte de l'échéancier physique de réalisation, avec un échelonnement dans le temps des recettes et des dépenses qui permettra d'estimer les besoins en trésorerie et de calculer les frais financiers.

Ce plan sera établi en francs constants, mais pourra être converti en francs courants au départ à ce que l'évolution de prix des recettes ne sera pas obligatoirement parallèle à l'évolution du prix des dépenses, et cela pour des raisons liées à la conjoncture et à la concurrence. Trois précautions devront être prises au niveau de l'élaboration de plus : intégration de la fiscalité avec le jeu à ne pas négliger de la TVA, la possibilité d'intégrer toutes nouvelles recettes qui résulteraient d'une décision politique et enfin une précision rigoureuse dans le calcul des charges financières faisant ressortir les sources de financement, le montant des emprunts et leurs caractéristiques.

A partir des additions, tant du côté des dépenses que des recettes de l'opération s'établira en fait un véritable bilan prévisionnel. L'évolution aura donc porté sur le style même du montage de bilan qui maintenant se situe au terme d'une approche réaliste, alors qu'antérieurement il constituait un élément théorique qui s'imposait ensuite (ou avait des velléités de s'imposer) dans le montage de l'opération.

Ce plan de financement et ce bilan apparaissent donc essentiellement comme les éléments d'un tableau de bord qu'il ne faut pas figer mais modifier pour bien gérer l'opération et notamment réduire voire minimiser les charges et les moyens financiers à supporter par la collectivité publique.

Le programme des équipements publics

Il s'agit avec ce programme, d'un document qui, aux termes de l'article R. 311-13 va donner lieu à une approbation de l'autorité administrative. Sans qu'il y ait du reste une sanction dénoncée à un échéancier prévisionnel le préfet approuvera le programme des équipements publics s'il a avéré vérifié que la puissance publique qui a créé la ZAC assumera les conséquences financières inhérentes à la réalisation des équipements, que les maîtres d'ouvrage de ces équipements ont réellement donné leur accord à cette réalisation et peuvent faire face aux engagements correspondants, et enfin qu'aucune difficulté particulière n'est soulevée par l'inscription des actes publiques prévues pour le financement.

Le dossier lui-même comportera les documents suivants :

— La désignation des équipements publics et des personnes publiques qui ont accepté la maîtrise d'ouvrage.

— Les modalités prévisionnelles de financement des équipements publics.

La désignation des équipements publics et des personnes publiques qui en ont accepté la maîtrise d'ouvrage

Cette désignation suppose que après consultation du préfet ces personnes publiques aient notifié leur accord.

Le préfet donne une appréciation formelle de ce document et à lui seul dans ce dossier.

Les modalités prévisionnelles de financement des équipements publics

Pour chacun de ces équipements l'étude permettra de préciser l'estimation sommaire de la dépense portant sur la charge foncière et les travaux l'indication des ressources correspondantes, l'échéancier de réalisation et le plan de financement prévisionnel.

Les responsabilités de la collectivité locale

Il s'agit ici d'une note de synthèse destinée à souligner les responsabilités de la collectivité dans la conduite de la réalisation de la ZAC et qui en conditionnent la réussite. Trois éléments doivent figurer dans cette note :

— la charge financière de la collectivité locale ;

— le risque de la collectivité locale

— les indicateurs de contrôle

La charge financière de la collectivité locale

Pour la collectivité qui assume la maîtrise d'ouvrage de l'opération il convient d'abord de mesurer la charge d'investissement correspondant au montant de sa participation et qui se traduira par un versement sur fonds propres, au plus souvent par un recours à un emprunt à long terme, et au montant des emprunts à moyen terme qu'elle aura garantis. Au niveau de l'investissement interviendra également la prise en charge des équipements de superstructures prévus dans la ZAC et dont elle assume également la maîtrise d'ouvrage. Le total de ces engagements d'investissement devra évidemment être comparé aux capacités financières de la collectivité.

Il convendra également de prévoir les charges financières de la collectivité au stade de la gestion des équipements pour l'intégrer cette fois au budget général de fonctionnement de la commune.

Le risque de la collectivité locale

Deux cas doivent être distingués selon les modalités de réalisation de la ZAC.

Dans le cas d'une ZAC « publique », c'est-à-dire soit réalisée directement par la collectivité locale soit confiée en concession à une société d'économie mixte ou un établissement public la collectivité assume la responsabilité globale de l'opération tant au niveau de la bonne fin que de la qualité. Le risque est donc entier sur le plan du déséquilibre financier avec l'obligation pour la collectivité de couvrir le déficit de l'opération et de garantir le remboursement des emprunts. Le remède sur ce point tient à la possibilité, dans l'hypothèse de difficultés dans la commercialisation des terrains de réorienter l'opération d'une façon radicale.

Dans le cas d'une ZAC « privée », c'est-à-dire confiée par la collectivité à un organisme privé aux termes d'une convention de ZAC, le risque est réduit pour ne pas dire nul. C'est en effet l'aménageur qui prend le risque et la collectivité aura donc à s'assurer au départ, que les garanties qu'il apporte lui permettront de mener l'opération à bonne fin.

Les indicateurs de contrôle

Il apparaît essentiel de préciser les points critiques par lesquels doit passer la réalisation et qui conditionnent la suite de son déroulement. Des indicateurs seront à mettre en place pour apprécier dans quelles conditions ces points critiques sont passés et permettre alors de déterminer la conduite à tenir au terme de ce passage.

LES OPTIONS D'URBANISME

Alors que dans la procédure antérieure, le parti retenu ne portait que sur le plan d'aménagement de zone (PAZ) la réforme situe la PAZ dans un processus plus large d'études qui s'enrichit tout au long d'un cheminement partant des études préalables jusqu'aux mises au point qui ont lieu au stade de la réalisation.

Pour continuer à être le document d'urbanisme opposable aux tiers, selon un degré de contrainte qui résulte d'une décision politique le PAZ aura également à répondre à trois objectifs traduire le parti d'urbanisme en fixant un certain nombre de choix, fixer le cadre de la négociation avec les futurs constructeurs et définir des règles de construction qui portent en eux mêmes des garanties aux tiers. Le PAZ apparaît alors comme un document extrêmement rigoureux, mais pas obligatoirement détaillé. Il se peut en effet que l'aménageur n'ait pas voulu au départ développer tous les éléments de l'opération, mais qu'il le fera tout au long de l'opération. C'est la fonction d'orientations complémentaires d'urbanisme à qui incombera un rôle permanent d'information et de négociation pouvant aller jusqu'à la mise au point définitive des plans de masse.

L'ensemble du PAZ et des orientations complémentaires d'urbanisme constituera le sous-dossier 2 « Options d'urbanisme ».

Le plan d'aménagement de zone (PAZ)

La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, en précisant la portée du PAZ a énoncé aussi des principes fondamentaux. Et tout d'abord l'article 58 de la loi a fait passer le régime juridique du PAZ de l'état réglementaire à l'état législatif notamment sur les points suivants : conformité du PAZ avec le SDAU et opposabilité du PAZ aux tiers. Est prévue également la possibilité pour le POS de tenir lieu de PAZ. Si l'article 15 de la loi avait de son côté précisé que les dispositions du POS devaient être appliquées jusqu'à l'approbation du PAZ, l'article 57 avait nuancé ce principe en considérant qu'il était toutefois possible d'anticiper sur les dispositions du PAZ pour instruire les permis de construire, sous réserve toutefois d'un accord formel de la collectivité sur le PAZ.

Les dispositions réglementaires du régime du PAZ figurent du reste dans les articles R. 311-10 à R. 311-10-3, R. 311-12 et R. 311-14 à R. 311-16 du Code de l'urbanisme.

Au niveau de la procédure, il convient de préciser qu'en tant que document opposable aux tiers, le PAZ est soumis à enquête publique dans tous les cas (et sur ce point, il y a novation) pour être ensuite approuvé soit par arrêté préfectoral, soit par décret en Conseil d'Etat, et cela, sauf le cas d'une opposition de l'organe délibérant de la collectivité.

Si le PAZ n'a pas fait l'objet d'une approbation dans un délai de deux ans après l'arrêté de création — qui peut être porté à trois ans — l'arrêté de création devient caduc. Précisons que pour les ZAC créées antérieurement, le délai est porté au 30 juin 1977.

Pour son élaboration et son instruction, le dossier de PAZ comprend trois parties : le rapport de présentation, un ou plusieurs documents graphiques et le règlement.

Le rapport de présentation

C'est l'exposé des motifs du document qui doit expliciter les quatre points suivants :

— Fournir toutes justifications sur l'intégration de la ZAC dans un contexte qui prend en compte les perspectives de développement de l'agglomération, en faisant référence aux documents d'urbanisme.

— Indiquer les raisons et le choix du parti d'aménagement avec des précisions sur la prise en compte des préoccupations d'environnement.

— Décrire les éléments qui figurent sur les documents graphiques.

— Présenter le programme d'équipements publics.

Les documents graphiques

Ils auront à traduire les objectifs contenus dans le parti d'urbanisme mais aussi à exprimer dans ce domaine les préoccupations de l'aménageur et surtout de la collectivité locale.

Pour ce faire, ils auront tout d'abord à fournir l'expression de principe de fonctionnement de l'opération. Ils donneront dans l'emprise précise des voies primaires, détermineront la localisation et le raccordement des voies secondaires, localiseront les équipements collectifs et les espaces boisés et définiront les servitudes d'utilité publique qui s'imposent.

En second lieu, ces documents délimiteront les différents îlots de la ZAC, avec leur vocation propre et leurs règles de construction.

C'est ainsi que ces documents auront à définir notamment les modalités d'implantation des constructions.

Le règlement

Par volonté d'harmonisation des documents réglementaires d'urbanisme, on appliquera à ce document la nomenclature des règlements de POS.

Seront ainsi explicitement définies la nature des constructions à prévoir, les règles d'implantation de ces constructions et enfin, pour l'ensemble de chaque îlot, les surfaces de planchers autorisées par traduction du COS.

Les options complémentaires d'urbanisme

C'est le document-cadre qui aura à définir les principes très souples, après la phase de la conception, d'une mise au point préparatoire du PAZ.

C'est à cette fin qu'il convendra d'établir d'une façon très libre un certain nombre de documents qui auront servi de matériaux de réflexion au stade d'élaboration du PAZ. Ces documents pourront porter, sous forme d'images tests et de plans de masse, sur de nombreux points tels que les alignements bâtis, l'épannelage des hauteurs, les espaces collectifs, mais aussi l'aspect des façades et l'intégration des constructions dans l'environnement.

Financement

Le financement d'une ZAC pose trois séries de problèmes : l'équilibre financier de l'opération, la trésorerie, la gestion de l'opération.

Équilibre financier de l'opération

L'équilibre doit être obtenu à partir d'une masse de dépenses dont les postes sont : l'appropriation du sol, les études, la mise en état du sol et les travaux d'équipement (primaires, secondaires et tertiaires), les charges financières et les frais généraux, et des recettes qui comprennent : le montant de la cession des terrains, des subventions de l'Etat (sur travaux primaires) et une participation financière de la collectivité locale.

Telle est donc l'équation de mise qui se pose à la collectivité dans le montage financier de l'opération : à partir d'un programme déterminé, c'est la participation de la commune qui se trouve au terme de l'étude financière ; à partir d'un plafond fixé de la participation, en remontant, on aboutit à un programme qui établit à la fois le montant des charges foncières et le nombre de logements à construire.

Trésorerie de l'opération

La trésorerie de l'opération est assurée par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, bonifiés ou non par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) peuvent atteindre une durée de six ans, dont trois ans de différé d'amortissement.

Si l'obtention de ces crédits est subordonnée à l'adoption du bilan financier prévisionnel, il est toutefois à noter qu'un préfinancement peut être obtenu à partir de l'arrêté de création de la ZAC, destiné à réaliser des acquisitions et dont le montant ne peut dépasser le montant du coût des dépenses d'appropriation de la

Gestion de l'opération

Cette gestion consiste évidemment à tenir compte de l'incidence de tous nouveaux éléments survenant au cours du déroulement de l'opération. Le plan de financement et le plan de trésorerie devront ainsi être actualisés d'une façon continue, tout changement important devant du reste être soumis à la collectivité qui, de plus, sera à être informée dans les conditions définies par la circulaire du 23 janvier 1976 de l'actualisation du bilan prévisionnel.

Zones d'activités économiques

Aucune législation ni aucune réglementation particulière ne sont venues s'ajouter à la codification générale sur la procédure de ZAC qui s'applique aussi aux zones d'activités économiques et, parmi elles, aux zones industrielles, c'est-à-dire ayant vocation à recevoir les établissements industriels.

La réalisation de ces zones industrielles doit s'intégrer à une politique nationale d'aménagement du territoire et peut donc, dans certaines conditions, bénéficier de moyens de financement privilégiés. Des aides pourront aussi être attribuées aux entreprises qui auront manifesté l'intention de s'installer dans certaines de ces zones.

Il convient donc d'examiner successivement, pour ces zones d'activités économiques, la politique générale, la procédure et les aides de l'Etat pour leur réalisation.

Politique générale

La politique suivie actuellement par les pouvoirs publics en matière de zones industrielles, répond aux orientations suggérées en 1968 par le Conseil économique et social.

Après la politique du « coup par coup » pratiquée notamment après 1964, le gouvernement a décidé qu'il convenait d'inscrire les actions à engager dans le politique de développement régional définie par le Plan et répondre ainsi, à la fois au problème de la création d'emplois et à celui de l'aménagement du territoire. On devrait aboutir ainsi à quadriller le territoire avec une véritable structure hiérarchique de zones industrielles : les grands pôles de développement économique susceptibles de provoquer l'industrialisation de toute une région, les zones industrielles équipées à priori et enfin les terrains industriels dont l'équipement n'aurait à être réalisé qu'à la suite d'une décision d'implantation d'une entreprise.

Un comité interministériel de politique industrielle a été institué par un décret du 12 mai 1970 en vue d'examiner les problèmes de politique industrielle d'intérêt commun et de coordonner les actions des différents départements concernés et de proposer les mesures propres à favoriser le développement industriel à moyen et long terme.

Mais, pour avoir répondu à leur vocation d'outil de production, les zones industrielles ont conduit à la prise de conscience d'une autre fonction qui fait d'elle un élément essentiel du cadre de vie.

Un effort de sensibilisation donc ce sens a donc été entrepris auprès des administrations concernées, des collectivités locales, des aménageurs et des industriels.

Des opérations à caractère expérimental ont été entreprises pour favoriser la réalisation de zones industrielles de conception originale, rénover des zones industrielles vétustes et favoriser la création de centres de vie dans les zones importantes.

Dans le cadre de ces nouvelles orientations sont étudiées la réduction de la taille des zones industrielles, l'insertion dans le tissu urbain de celles de ces zones destinées à accueillir des industries sans nuisances, l'allègement de la densité d'occupation des zones et la réalisation des équipements et services collectifs nécessaires.

Procédure

C'est la procédure de ZAC qui est applicable au cas particulier des zones d'activités économiques.

Toutefois, dans la mesure où le fonctionnement de l'opération fait intervenir des fonds publics, intervient la nécessité d'une programmation de l'opération au niveau régional. En outre, un minimum d'emplois à créer peut être considéré comme une condition exigée à l'obtention de ces crédits publics.

Aides financières

Les zones d'activités économiques et, parmi elles, les zones industrielles, constituent le trame d'une infrastructure destinée à permettre l'effort de rééquilibrage que représente l'aménagement du territoire. Une telle volonté politique a conduit les pouvoirs publics à mettre en place un système d'incitation financière à partir de subventions et d'allègements fiscaux.

Subventions

Jusqu'en 1972, le régime des aides financières de l'Etat était basé sur les primes de développement industriel et d'adaptation industrielle, instituées par un décret de mai 1964.

Les subventions comprennent la prime de développement régional et les primes susceptibles d'être attribuées par les établissements publics régionaux en vue de la création d'emplois.

PRIMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Depuis 1964, le régime des aides financières de l'Etat était basé sur la prime de développement industriel et d'adaptation industrielle accordée aux entreprises qui réalisaient des investissements créateurs d'emplois. En 1972 a été institué le système plus souple de la prime de développement régional.

Ce régime a donné lieu à des modifications importantes avec les décrets n°s 76 325 du 14 avril 1976, 76-452 du 24 mai 1976, 77-342 du 28 mars 1977, 77 1046 du 14 septembre 1977 et 78-233 du 2 mars 1978 et un arrêté du 24 mai 1976.

La prime est calculée sur la base du nombre d'emplois créés par l'entreprise. Le montant par emploi varient suivant les cas de 12 000 à 25 000 F, avec un plafond exprimé

en pourcentage de l'investissement à réaliser afin d'éviter la concentration d'industries de main d'œuvre dans les zones prioritaires.

L'application de cette prime a donné lieu à certaines priorités pour favoriser les régions de l'Ouest, les villes moyennes et petites, ainsi que les zones rurales et les zones de montagne.

Pour les investissements inférieurs à dix millions, la procédure sera plus rapide avec une délégation donnée au préfet.

PRIMES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX

En outre, depuis le décret n° 77-850 du 27 juillet 1977, les établissements publics régionaux ont la possibilité d'accorder une prime à certaines entreprises industrielles, dans le cadre d'opération de création d'emplois.

Allégements fiscaux

Le régime des allégements fiscaux en faveur du développement régional a été entièrement remanié par un arrêté du 3 mai 1976.

Ces allégements portent sur l'exonération de la taxe professionnelle, la réduction des droits de mutation ou de la publicité foncière et l'amortissement exceptionnel de 25 % des constructions nouvelles.

Ils peuvent être accordés dans le cas de création ou d'extension d'installations affectées à des activités industrielles, reconversion d'entreprises, création ou extension d'installations affectées à des activités de direction, de gestion, d'études ou de recherche, création d'établissements de tourisme et de villages de vacances, et création d'hôtels dans les villes moyennes aux termes d'un contrat.

Ces allégements fiscaux seront accordés dans les secteurs où se posent de graves problèmes d'emploi.

Actions dans les centres villes et quartiers existants

C'est la caducité d'urbanisation que notre pays — à l'instar de toutes les grandes nations occidentales — a connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale qui a mis en évidence le processus de dégénérescence des quartiers centraux des villes. Cette « crise des centres » se traduit dans les faits par le vieillissement de la trame urbaine, des entraves à la circulation automobile, une dégradation du patrimoine immobilier, une prolétarisation et une paupérisation de l'habitat et enfin un véritable phénomène de congestion dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'hypercentre ». C'est le « blight » bien connu des grandes villes américaines, qui semble du reste atténué par l'individualisme et l'action de différentes forces dans le système d'économie libérale.

Après la phase de reconstruction de l'après-guerre, après avoir que pendant un demi-siècle on ait négligé tout effort de rénovation immobilière, sont apparues l'importance et l'urgence des programmes dits de rénovation urbaine, plus tard dans d'une « reprise en sous-œuvre » de la ville.

Les opérations d'urbanisme visant à modifier la structure des centres-villes et quartiers existants, en réponse à la pression des besoins et d'une partie de l'opinion, constituent actuellement une priorité dans la préoccupation des pouvoirs publics.

Il convient de retracer l'évolution en ce domaine pour mieux analyser la procédure actuelle des opérations programmées d'amélioration de l'habitat qui doivent succéder aux formes anciennes de l'intervention publique.

Cadre de l'évolution

A partir de procédures anciennes qui ne répondent plus aux besoins actuels, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une politique nouvelle de réhabilitation des quartiers anciens. Cette politique doit conduire à la réalisation d'opérations modestes et respectueuses du patrimoine existant et de ses habitants. Les opérations devront être définies non pour appliquer une procédure rigide, mais pour répondre aux besoins qui se sont manifestés. Leur conduite engagera à la fois l'Etat et les collectivités locales. L'instance chargée de coordonner ces actions sera désormais le Fonds d'aménagement urbain.

Est envisagée enfin, dans le cadre de la réforme des collectivités locales, une refonte des anciennes procédures qui il importe de connaître en même temps qu'il convient d'examiner la nouvelle procédure des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Les orientations correspondant à cette nouvelle politique sont contenues dans la circulaire du 3 mars 1977 relative au Fonds d'aménagement urbain et au Groupe interministériel habitat et vie sociale.

Procédures anciennes

Trois procédures distinctes constituent le support juridique et financier des interventions dans les quartiers existants : la rénovation urbaine, la restauration immobilière et la résorption de l'habitat insalubre.

Rénovation urbaine

La rénovation urbaine est une opération qui comprend :

— l'acquisition de l'ensemble des bâtiments et des terrains compris dans le périmètre à rénover ;

— les démolitions et la mise en état de sol ;

— la cession des terrains aux constructeurs ;

— le relogement temporaire ou définitif des occupants.

Pour reprendre les termes de l'instruction générale du 8 novembre 1958 qui en définissait les buts « la rénovation urbaine n'a pas seulement pour objet de reloger dans les immeubles sains les familles qui dépérissent physiquement ou moralement dans les taudis. Elle ambitionne aussi de restituer au centre des villes, lorsqu'elles ont été dégradées par le manque d'entretien et par des constructions bâtardes, une structure et une architecture dignes de leur tenue. »

Si les zones de rénovation urbaine peuvent maintenant être considérées comme des cas particuliers de ZAC la procédure spécifique de la rénovation est antérieure à celle qui a été définie par la loi d'orientation foncière

Cette procédure avait conduit à définir une véritable technique de la rénovation qui continue à donner à cette formule toute son originalité

La procédure de rénovation urbaine avait été mise en place par le décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958

Les textes qui la régissent actuellement figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 312 1 à L. 312 13 et L. 331 4 et R. 312-1 à R. 312-33.

Si la procédure suivie dans une opération de rénovation urbaine n'est pas fondamentalement différente de celle qui est suivie dans une ZAC à usage d'habitation il convient toutefois de maintenir la notion de participation qui lui est particulière

Cette notion est mentionnée dans l'article R. 312 5 du Code de l'urbanisme qui dit que « l'organisme de rénovation doit offrir aux propriétaires de bâtiment à démolir de participer à l'opération dans les conditions prévues au présent article et aux articles R. 312-6 à R. 312 8 »

Ainsi le propriétaire qui accepte de participer à l'opération reçoit, en contrepartie de la cession de son bien une créance sur l'organisme rénovateur Cette créance est un titre qui revêt la forme nominative et ne peut être cédé Son montant est exprimé sous forme d'une équivalence en mètres carrés d'une surface bâtie de référence et réévaluée au terme de l'opération sur la base des variations de l'indice INSEE de coût de la construction A défaut d'accord amiable son montant est fixé par le juge de l'expropriation

La créance porte intérêt à un taux qui ne peut être inférieur à 3 % L'offre de participation est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception au propriétaire qui doit répondre dans les trois mois au, à défaut de réponse, est réputé avoir refusé l'offre de participation

Dans le cas où l'acquisition s'effectue par voie d'expropriation le propriétaire a trois mois à compter de la fixation de l'indemnité par le juge de l'expropriation, pour demander à bénéficier de la participation.

Enfin la créance est éteinte par la remise au propriétaire soit d'un droit de propriété sur des immeubles construits à l'intérieur du périmètre de rénovation, soit d'actions ou de parts d'une société de construction au si cela est possible d'un terrain sur lequel le propriétaire peut construire un immeuble seul ou groupé avec d'autres

Une autre particularité différencie l'opération de rénovation urbaine de la ZAC d'habitation sur le plan juridique Elle concerne d'une part, les commerçants, artisans et industriels situés dans l'îlot à rénover, d'autre part, les occupants des logements

Les premiers ont droit à une indemnité d'éviction, mais de plus ils ont un droit de priorité pour l'attribution de locaux de même nature à condition toutefois que l'activité considérée soit compatible avec le programme de rénovation

Il est à mentionner que les commerçants et artisans occupant un immeuble qui doit être démoli et qui ont bénéficié de conditions d'indemnisation plus favorables, prévues par la loi de 10 juillet 1970 ne peuvent se prévaloir du droit de priorité de réinstallation dans le périmètre Ils peuvent toutefois s'y réinstaller lorsque les droits des commerçants et artisans prioritaires ont été satisfaits

Les occupants des immeubles acquis par l'organisme de rénovation ont droit au relogement dans les mêmes conditions que les occupants d'immeubles expropriés pour cause d'utilité publique Ils ont de plus un droit de priorité pour acquérir soit un local dans les immeubles qui seront construits, soit des parts ou actions de toute société donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un tel local Toutefois, cette priorité ne s'exerce qu'après extinction des créances de propriétaires ayant accepté de participer à l'opération de rénovation.

La rénovation urbaine existe maintenant depuis près de vingt ans Après qu'on eut tenté sur elle bien des espoirs elle a maintenant mauvaise réputation, surtout auprès des élus locaux

Sans en démontrer la mécanique les élus comme le public voient dans la rénovation un processus d'urbanisation complexe, lent puisque les opérations se déroulent sur une période de l'ordre de dix à douze ans et coûteux pour les finances communales Et c'est principalement cet aspect financier inhérent au déficit foncier de l'opération qui justifiait parfaitement le principe de la subvention d'équilibre qui malheureusement fait hésiter les élus devant le lancement d'une opération de rénovation urbaine

L'équilibre financier ne peut être atteint, à défaut d'une aide de l'Etat ou d'une participation très élevée de la collectivité qu'en ayant recours à des charges foncières élevées (logements d'un certain standing – bureaux) ou à une densité très forte supposant un plan de masse avec des immeubles de grande hauteur Il y a donc là un double risque de dérapage sur le plan social et sur le plan de l'urbanisme Un véritable mythe de la rénovation est né, et c'est sans doute cette difficulté d'ordre psychologique qui sera la plus difficile à surmonter Pour cela un effort d'information est nécessaire qui permettra ensuite d'engager les opérations en toute connaissance de cause, opérations qui seront vraiment devenues l'affaire et de la municipalité et de toute la collectivité

Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera possible à la rénovation de venir à bout des obstacles réels liés à son ensemble d'habitudes et de droits acquis qu'on regroupe dans le terme de situations sanctuaires opposition des habitants d'un quartier au projet et cela en raison des problèmes humains et sociaux qu'il soulève avec une population comprenant une majorité de personnes âgées et de condition modeste attachement vissé au droit de propriété, réputation sur la propriété commerciale

Retenons simplement que la rénovation urbaine en ayant eu le mérite d'avoir posé le problème de centre des villes, se présente maintenant à nous comme une formule d'intervention difficile qui sans être le remède universel représente parfois une mesure nécessaire et courageuse Les élus doivent en connaître le mécanisme pour savoir s'en mêler à bon escient

Mais d'autres formules, dérivées dans une certaine mesure de la rénovation, sont venues compléter l'arsenal d'intervention dans les quartiers centraux la restauration immobilière et la résorption de l'habitat insalubre

Restauration immobilière

La restauration correspondait jusqu'alors l'ensemble des mesures visant, soit à restaurer et à mettre en valeur des îlots opérationnels situés dans des secteurs sauvegardés soit à remettre en état et à moderniser des immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre défini par la puissance publique

Deux objectifs sont donc impartis à la restauration immobilière la mise en valeur des quartiers anciens et la mise aux normes d'habitabilité des logements

Dans les deux cas, les opérations entreprises présentent la caractéristique d'être à la fois des opérations publiques comportant la mise en œuvre d'une procédure et des opérations relevant de l'initiative privée avec une incitation financière pour les propriétaires acceptant de réaliser des travaux.

En fonction des objectifs définis et à partir de la même notion de restauration immobilière, deux types d'opérations ont été mises en place : les opérations groupées de restauration immobilière légère et — à certaine — les « opérations lourdes ».

Seules les secondes bénéficient de subventions spécifiques, alors que pour les deux cas, les propriétaires peuvent se voir attribuer des financements privilégiés.

Les dispositions relatives à la restauration immobilière figurent au Code de l'urbanisme sous les articles L. 313-3 à L. 313-15 et R. 313-24 à R. 313-36.

Résorption de l'habitat insalubre

La résorption de l'habitat insalubre a été instituée par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 en vue d'entreprendre la destruction systématique des constructions situées dans les zones présentant un certain degré d'insalubrité. L'opération peut être engagée après un arrêté préfectoral d'insalubrité consécutif à une délibération de conseil municipal.

Les dispositions relatives à ce mode d'intervention découlent des articles L. 26 à L. 32, L. 36 à L. 43-1 et L. 48 à L. 48-3 du Code de la santé publique et des articles L. 113-1, L. 321-1 et R. 318-13 du Code de l'urbanisme.

Procédure actuelle
Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)

A partir des procédures anciennes et notamment à partir de la restauration immobilière a été instituée une nouvelle forme d'intervention publique : les opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Cadre juridique

La volonté des pouvoirs publics d'éviter toute rigidité dans la procédure des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de dégager le processus de financement du cadre juridique s'est pour le moment traduite par des directives souples définies seulement du reste par des circulaires : la circulaire de 3 mars 1977 qui définit le contexte d'ensemble dans lequel doivent se dérouler les opérations, et la circulaire n° 77-83 du 1er juin 1977.

Fonds d'aménagement urbain

Un arrêté du 24 août 1976 codifié articles sous les articles R. 615-1 à R. 615-6, a institué un organisme appelé à jouer un rôle important dans l'aménagement des centres et quartiers existants : le Fonds d'aménagement urbain.

Ce fonds est géré par un comité directeur qui a pour mission de coordonner toutes

OPAH

Opération programmée d'amélioration de l'habitat

Définition

Ensemble de mesures visant à remettre en état et à améliorer des logements ainsi qu'à entreprendre toutes opérations d'accompagnement portant sur la qualité de l'environnement.

Procédure

Convention entre l'État, la ville et l'ANAH.

Financement

- Mobilisation des aides de l'ANAH.
  Attribution de primes à l'amélioration de l'habitat et de prêts conventionnés pour l'amélioration.
- Subvention du Fonds d'aménagement urbain à la collectivité pour études, suivi de l'opération et réalisation d'opérations d'accompagnement.

Textes officiels

- Circulaire du 3 mars 1977 et du 1er juin 1977.
- C.U.
  - articles L. 313-3 à L. 313-15,
    articles R. 313-24 à R. 313-40.

les actions portant sur l'aménagement des quartiers centraux, en concertation avec les collectivités locales.

Pour cela il a tout pouvoir de décision en ce qui concerne l'affectation des crédits relatifs à ces actions et notamment aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Les circulaires du 3 mars 1977 ont également précisé le rôle qui incombait au Fonds d'aménagement urbain dans la conduite et le financement des opérations dans les quartiers existants.

Etudes

Il y a une véritable convergence dans l'intérêt porté aux études préalables des opérations programmées d'amélioration de l'habitat dans les deux circulaires de 3 mars 1977 l'une concernant les études préalables, l'autre portant sur l'aménagement des centres et quartiers existants.

Convention

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat font l'objet d'une convention entre l'État la ville et éventuellement l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Cette convention qui constitue en quelque sorte la charte de l'opération et précise les obligations de chacune des parties a été définie par la circulaire n° 77-83 du 1er juin 1977 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Financement

Il convient de séparer le financement des travaux d'amélioration des logements, avec la possibilité pour les propriétaires de bénéficier de subventions et de prêts du financement propre à l'opération et portant sur les études le suivi de l'opération et les actions d'accompagnement.

Découlant de la procédure de l'opération programmée le financement privilégié accordé aux propriétaires dans ce cadre constitue un effet de cette procédure. Il fera donc l'objet du développement suivant.

Effets

La procédure de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat comporte certains effets sur le plan financier. Les propriétaires bailleurs, les propriétaires occupants et les locataires y trouvent des avantages qui résultent de la réforme de financement de l'aide au logement.

Ces avantages figurent dans la circulaire du 1er juin 1977 et dans l'instruction de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en date de 30 septembre 1977.

Zones de loisirs

Dans une civilisation peut-être trop hâtivement baptisée « civilisation des loisirs », la fonction de distraction que les auteurs de la Charte d'Athènes avaient tenu à mettre en évidence a pris évidemment une certaine importance. Les pouvoirs publics ont constaté qu'ils en devaient d'intervenir dans la réalisation des zones de loisirs pour deux raisons : la défense de l'environnement et la protection de la nature, mais aussi la date, sur ce plan comme sur d'autres, de réduire certaines inégalités sociales. L'appropriation par une minorité de certains terrains avait en effet pour résultat d'interdire à des catégories sociales moins favorisées l'accès à un patrimoine d'intérêt national.

Des actions globales ont été entreprises sur des points du territoire, tels que le littoral languedocien et la côte aquitaine, sous la conduite de missions interministérielles ad hoc à cet effet.

Un processus d'intervention plus générale a été mis en place avec l'institution des bases littorales et de loisirs, puis des bases de plein air et de bases.

Base littorale de loisirs et de nature

Après les études qui ont porté sur les perspectives à long terme du littoral français, une première mesure a donc été prise avec l'instruction de bases littorales de loisirs et de nature, ou « aquitudes », par la circulaire ministérielle du 26 mars 1976.

Ces bases ne sont ni des réserves naturelles interdites, ni des parcs à attractions. Ce sont des zones qui devraient permettre de regrouper des activités de loisirs et des activités à caractère éducatif, socio-éducatif et sportif, en étant accessibles à la population, et dans lesquelles le droit de construire et la circulation seraient limités en respectant la nature dans ses parties terrestre et marine.

La création d'une liste de bases aura pour but, dans un souci de défense du cadre naturel, de préserver pour tous l'égale liberté d'accéder au littoral et d'en user à des fins de loisirs, de santé et de tourisme, mais aussi de favoriser la création d'équipements dans l'arrière-pays.

L'initiative et la réalisation de ces bases qui devront s'intégrer dans les orientations et les règles fixées par les documents d'urbanisme (SDAU et POS) relèveront d'un maître d'ouvrage unique à qui incombera également la gestion financière de l'opération. Ce maître d'ouvrage sera une collectivité ou un groupement de collectivités.

Structure

Chaque zone comprendra :

- la *zone principale de loisirs* dont la superficie s'étendra sur une ou plusieurs centaines d'hectares. Elle sera constituée de plusieurs secteurs :
  - des secteurs littoraux à usage exclusif de sports, de bases et d'éducation à caractère spécifiquement aquatique. Seuls pourront être implantés dans cette partie, les équipements correspondant à ces activités.

Principes d'aménagement

Il n'existe pas de programme type mais des principes ont pu être dégagés à la suite des expériences déjà réalisées.

OPTIONS GÉNÉRALES

Les aménagements devront pouvoir être adaptés progressivement à l'évolution de la demande de loisirs et à la pratique des usagers.

Il convient donc d'utiliser le site existant en évitant les aménagements paysagers lourds et coûteux. Des secteurs animés contrasteront avec de vastes zones de calme destinée à la promenade et à la détente. Les activités devront être diversifiées pour répondre aux besoins de toutes les catégories de la population.

Il convient de garder aux accès un caractère naturel en évitant les voies bitumées qui altèrent la qualité des paysages et de créer un réseau de circulation diversifié avec pistes cyclables et équestres, et chemins piétonniers.

Dans les bases péri urbaines, les bases d'accueil seront diversifiées.

MISE EN OEUVRE

Il faut s'orienter vers des techniques d'aménagement adaptées au cadre naturel et aussi peu coûteuses que possible.

Les éléments construits devront s'intégrer au paysage et utiliser les matériaux naturels. On cherchera également à remettre en état les bâtiments anciens en les intégrant dans le fonctionnement de la base.

ORIENTATION DE RECHERCHES

L'effort d'innovation et de recherche devra répondre aux aspirations fondamentales des citadins : s'oxygéner, s'initier à des pratiques sportives, découvrir des activités à caractère culturel et éducatif et se détendre.

Principes de gestion

Le fonctionnement des bases doit répondre à trois principes.

COHÉRENCE ENTRE CONCEPTION, RÉALISATION ET GESTION

L'équipe qui sera chargée de la gestion de la base devra donc être associée à la conception et à la mise en oeuvre des équipements.

CHOIX D'UN MODE DE FONCTIONNEMENT UNIFIÉ POUR L'ENSEMBLE DE LA BASE

Il est aussi possible d'assurer à l'utilisation de la base toute la souplesse sans figer un mode de fonctionnement et de compenser déficits et résultats excédentaires au niveau d'un même compte d'exploitation.

LANCEMENT EXPÉRIMENTAL DE LA GESTION

Cette phase permettra d'adapter les structures définitives de gestion de fonctionnement de la base et fournira des éléments de référence pour la mise en oeuvre des tâches ultérieures de réalisation.

C'est au cours de cette phase également que pourront être recueillis tous renseignements intéressants en vue de recrutement définitif du personnel et notamment du directeur qui doit être à la fois un animateur de haut niveau et un gestionnaire qualifié.

Conduite des opérations

Cette conduite est définie par une méthode et fait l'objet de procédures administratives et financières.

METHODE

Cette méthode permet de faire passer dans la réalité les trois principes suivants :

- adaptation de l'aménagement aux objectifs ;
- respect de l'équilibre naturel du site ;
- mise en place des conditions d'une gestion spéciale.

Elle repose sur l'intervention de trois catégories de techniciens : les spécialistes de la nature, les techniciens chargés de la définition de fonctionnement et les techniciens chargés de la mise en oeuvre.

Elle comporte quatre étapes :

- *le définition de schéma général de fonctionnement* qui doit traduire, au moyen d'un document graphique, le mode d'utilisation future de la base à partir des caractéristiques du site, de caractère même de la base et du mode de fréquentation des populations environnantes ;
- *l'élaboration de schéma directeur d'aménagement* qui est la traduction, au niveau des paysages, des options retenues dans le schéma de fonctionnement. C'est le document de référence dans lequel s'inséreront les tranches successives de réalisation ; il fera l'objet d'une évaluation sommaire du coût global de l'opération permettant au maître d'ouvrage d'apprécier l'ampleur des financements nécessaires ;
- *l'étude détaillée du premier secteur de réalisation* qui doit fournir un ensemble cohérent d'activités.

Sa localisation géographique est déterminée par les possibilités d'utilisation immédiate du site. L'étude doit aboutir à la mise au point d'un avant-projet sommaire ;
- *la réalisation d'une première tranche d'opération*.

PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

La base est créée par un arrêté préfectoral dit « arrêté de consistance foncière » qui a pour objet d'en déterminer le périmètre très précis.

Ce périmètre doit prendre sa place dans le SDAU, le POS et éventuellement le plan d'aménagement rural.

L'arrêté devra être suivi par un arrêté de zone d'aménagement différé (ZAD) et un arrêté de déclaration d'utilité publique. Pour réaliser les acquisitions, la collectivité

— des secteurs de loisirs non littoraux affectés aux sports aux loisirs à l'éducation et à la culture,

— des secteurs de promenade et de détente, qui constitueront des éléments de sauvegarde et de préservation de la nature.

▪ *une ou plusieurs zones d'accueil et d'hébergement où nous trouverons*

— des secteurs d'hébergement, avec hôtels villages de vacances, camping-caravaning colonies de vacances et commerces,

— des secteurs de service réservés aux accès de la base au stationnement des véhicules et à certaines activités conformes à la vocation de la base

▪ *une ou plusieurs zones d'influence* situées à l'extérieur de la base devraient donner lieu à un aménagement en profondeur à partir des infrastructures et de l'habitat existants

Ces zones, qui seront créées par arrêté ministériel, auront des effets juridiques identiques à ceux de la ZAC et bénéficieront du reste des mêmes moyens de financement

Procédure

La procédure à suivre pourra d'ailleurs être celle de la ZAC. Sa mise en œuvre sera précédée d'une *phase d'études préalables* qui devront permettre

— de saisir de l'opportunité de la création d'une base tenant de loisirs et de nature et des conséquences écologiques de projet,

d'étudier de caractéristiques particulières de des proposé

— de formuler un premier diagnostic sur les conditions économiques, sociales et financières de l'opération et les caractéristiques de sa gestion

Cette procédure donnera lieu à l'élaboration des dossiers suivants

DOSSIER DE CRÉATION

Ce dossier comprendra

— le rapport d'études préalables

le plan de délimitation

le programme prévisionnel et l'échéancier de réalisation et de financement des équipements publics,

— un projet du plan d'aménagement de la base,

— un bilan prévisionnel de l'opération

— une note concernant la gestion

C'est ce dossier qui fera l'objet d'une prise en considération par le ministre chargé de Tourisme

DOSSIER DE RÉALISATION

Ce dossier comprendra

— le plan d'aménagement de la base (avec un plan du paysage)

— les cahiers des charges relatifs aux conditions d'occupation des sols ;

— le programme, l'échéancier et les modalités de financement des équipements publics d'infrastructure et de superstructure

— le bilan prévisionnel d'équipement

— la gestion prévisionnelle et le plan de gestion,

— le projet d'acte de concession

Ce dossier sera remis au ministre chargé de Tourisme aux fins d'approbation

Le maître d'ouvrage pourra passer des contrats de concession pour la construction et l'exploitation des équipements et des hébergements avec des sociétés privées ou des organismes poursuivant des activités d'intérêt public, sous le garante d'un cahier des charges

L'acquisition des terrains se fera soit à l'amiable, soit par expropriation après déclaration d'utilité publique de l'opération

Le Conservatoire de l'espace littoral (dont les caractéristiques feront l'objet d'un développement ultérieur) pourra intervenir dans ces actions foncières

Il convient de remarquer que les premières opérations constitueront en fait des expériences pilotes non par leur finalité pour ouvrir à tous un espace particulièrement convoité, mais par leur sens en œuvre avec une conjonction des efforts de l'Etat et de ceux de la collectivité locale

Base de plein air et de loisirs

Si ces bases ont été instituées par une circulaire du 20 janvier 1964 en réponse aux besoins fondamentaux d'espaces verts souvent insatisfaits, des habitants des agglomérations urbaines, c'est la circulaire du 24 mars 1976 (Jeunesse et Sports) qui en a précisé les conditions d'aménagement

Rappelons qu'une base de plein air et de loisirs a été définie comme « un complexe réunissant dans un lieu proche de la population à desservir les éléments nécessaires à favoriser la pratique des sports et activités de plein air et études culturelles ainsi que la détente et l'exploitation » C'est donc un espace libre animé et ouvert à la population donc l'aménagement ne saurait être ni normatif ni répétitif Il doit répondre aux caractéristiques de la population desservie et de la nature du site envisagée

Quatre types de bases doivent être distingués en vue de l'établissement du projet

— *les bases urbaines*, à moins de 10 km de centre des villes ont pour objet de satisfaire de besoins quotidiens de plein air notamment pour les scolaires les adolescents, les personnes du troisième âge et les mères de famille

— *les bases péri-urbaines* situées à une distance de 10 à 15 km des centres urbains sont destinées à accueillir les citadins pendant les week ends

— *les bases rurales* il s'agit d'aménagements destinés à satisfaire de besoins du secteur rural mais mieux à accueillir une fréquentation estivale complémentaire notamment liée au tourisme social

— *les bases de nature* correspondent aux aménagements liés à un site naturel ou artificiel et sont appelées à jouer un rôle important dans le développement touristique de la région

Après avoir défini les principes d'aménagement et de gestion de ces bases la circulaire du 24 mars 1975 a défini une méthode pour conduire ces opérations.

ivra avoir soumis le schéma directeur d'aménagement à l'agrément de la commission des opérations immobilières et de l'architecture concernée

r préfet pourra alors après avis de cette commission approuver par arrêté les travaux prévus et éventuellement prendre la décision d'accorder une subvention

r financement des bases de plein air relève des procédures habituellement utilisées r le ministère de la Jeunesse et des Sports mais pour certains investissements des ancements pourront être recherchés auprès d'autres ministères.

Actions foncières

il est depuis fort longtemps apparu du plus grand intérêt de prendre possession des ie avant de passer à la réalisation d'une opération d'aménagement par contre il e é plus difficile d'en définir le cadre juridique et surtout de dégager les moyens nanciers nécessaires Telles sont donc les données essentielles du problème des serves foncières

s politique d'intervention foncière s'appuie également sur la possibilité de peser sur s transactions par le biais du droit de préemption utilisé dans les zones d'aménagement différé (ZAD) et les zones d'intervention foncière (ZIF)

sie cette politique nécessite une certaine coordination et une programmation des oyens financiers impliquant la mise au point de programmes d'action foncière AF)

convient enfin de mentionner le rôle joué dans cette politique foncière par le inventaire du littoral et des rivages lacustres

Principes des réserves foncières

constitution de vastes réserves foncières semble être la seule réponse semble au oblème foncier qui demeure une planification urbaine pratiquement impossible sans itrise du sol urbain par la collectivité

s articles L 221 1 et L 221-2 ont déterminé le cadre juridique dans lequel l'Etat collectivités locales et les groupements de ces collectivités ayant compétence en tière d'urbanisme sont habilités à acquérir des immeubles si besoin est par expropriation pour constituer des réserves foncières. Ces réserves foncières doivent être ninées à l'extension des agglomérations à l'aménagement d'espaces naturels à la iphérie et à la création de villes nouvelles et de stations de tourisme. Le SDAU, qui il existe doit du reste avoir prévu ces utilisations

i dispositions analogues sont prévues pour la rénovation urbaine et les aménagements de villages.

ant leur utilisation définitive les immeubles acquis au titre de réserves foncières ne vent faire l'objet que de concessions temporaires à l'exclusion de toutes cessions pleine propriété sauf évidemment celles que les personnes publiques pourraient se sentir entre elles en vue de la réalisation des opérations prévues.

ZAD

Zone d'aménagement différé

La ZAD constitue un des moyens à la disposition des collectivités locales pour engager une politique de réserves foncières

Définition

Zone à l'intérieur de laquelle une collectivité locale a la possibilité d'exercer un droit de préemption sur les immeubles — bâtis ou non — faisant l'objet d'une mutation

But

- Permettre de mettre des réserves foncières
  Lutter contre la spéculation foncière

Procédure

- Création par arrêté préfectoral pour 14 ans
  Déclaration d'intention d'aliéner (DIA) avec réponse de bénéficiaire de droit de préemption
  - n'exerce pas de droit de préemption
    - acquisition à prix fixé,
    - acquisition à un prix différent
      - fixé à l'amiable,
      - fixé par jugement d'expropriation
  - Droit de délaissement ;
  - Droit de rétrocession

Textes officiels

CU
- articles L 212 1 à L 212 11
- articles R 212 1 à R 212 16
  articles A. 212-1 à A 212 3

Le financement de ces opérations par la collectivité locale est réalisé par des avances du FNAFU sur cinq ans et par des prêts sur dix-sept ans de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales subordonnés à un cofinancement de 10 % et à l'existence d'un document d'urbanisme.

Zone d'aménagement différé (ZAD)

Ce sont les articles L. 212-1 à L. 213-4, R. 212-1 à R. 214-2 et R. 222-1 à R. 222-5 qui définissent les conditions de création des ZAD et qui réglementent l'exercice du droit de préemption dans ces zones.

Création des ZAD

Les ZAD sont créées par une décision administrative qui est soit un arrêté préfectoral, soit un arrêté ministériel, ou un décret en Conseil d'Etat (cas d'un avis défavorable d'une commune), sur proposition ou après consultation des communes ou groupements de communes intéressées. Ces ZAD sont créées en vue notamment de la création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création des zones d'activité ou de la constitution des réserves foncières.

Sans être réellement opérationnelle, la ZAD permet de contenir le niveau des prix de certains et constitue un moyen de lutter contre la spéculation foncière.

Elle permet ensuite à la collectivité de constituer des réserves foncières dans le cadre des orientations prévues au SDAU, dont elle facilitera ainsi l'application.

L'acte de création fait l'objet d'une publicité au *Journal officiel* ou au *Recueil des actes administratifs* du département.

Droit de préemption

C'est le moyen juridique essentiel qui permet à la ZAD d'atteindre ses objectifs. Peuvent en être bénéficiaires les collectivités publiques, les établissements publics d'Etat, les établissements publics (tels que les communautés urbaines, les districts, les syndicats de communes, les syndicats mixtes), le district de la région parisienne, les établissements publics chargés de l'aménagement, les chambres de commerce et d'industrie, les ports autonomes et les aéroports, ainsi que les sociétés d'économie mixte, les OPAC et les offices HLM.

Ce droit de préemption a une durée de quatorze ans à compter de la publication de la décision de ZAD.

Le mécanisme de fonctionnement du droit de préemption est le suivant :

A compter de la publication de la décision de ZAD, tout propriétaire désirant aliéner à titre onéreux un immeuble est tenu d'adresser au préfet une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Le préfet informe le bénéficiaire du droit de préemption qui dans les deux mois doit décider soit d'acquérir le bien proposé aux conditions de la DIA soit d'offrir un autre prix ou de faire fixer ce prix comme en matière d'expropriation, soit de renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Dans le mois qui suivra cette décision, le propriétaire peut accepter le prix proposé ou renoncer à l'aliénation.

Dans le délai d'un an qui suit la décision d'acquérir (ou la fixation de prix par la juridiction d'expropriation), le prix devra être réglé par le bénéficiaire du droit de préemption.

Il faut en outre noter que l'Etat peut se substituer au bénéficiaire du droit de préemption, lorsque ce dernier n'entend pas l'exercer.

Droit de délaissement

A l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de l'acte créant la ZAD, tout propriétaire peut demander au bénéficiaire du droit de préemption d'acquérir son immeuble à un prix fixé, à défaut d'accord amiable, par la juridiction de l'expropriation. Il exerce ainsi son « droit de délaissement ».

Le bénéficiaire du droit de préemption a un mois pour notifier au propriétaire sa décision.

S'il refuse ou s'il ne répond pas, le droit de préemption ne joue plus et le propriétaire a toute liberté pour vendre son immeuble.

Utilisation des immeubles acquis

Les immeubles acquis au moyen de droit de préemption doivent être utilisés dans le cadre d'opérations d'urbanisme ou cédés à des utilisateurs dans un but d'intérêt général.

Droit de rétrocession

Si, au terme de la période d'exercice du droit de préemption, l'immeuble acquis n'a pas été utilisé, le bénéficiaire du droit de préemption est tenu de le rétrocéder à son ancien propriétaire qui dispose de trois ans pour utiliser cette possibilité ou y renoncer.

Financement

Lorsque l'acquisition est réalisée directement par l'Etat, le financement est assuré sur le chapitre 55-40, ou par une avance du FNAFU (section C).

Lorsque l'équipement est réalisé par la collectivité, le financement est assuré par une avance du FNAFU sur huit ans et des prêts de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales sur dix-sept ans.

Zone d'intervention foncière (ZIF)

La loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière a institué la zone d'intervention foncière (ZIF) dont les modalités de création et de fonctionnement figurent aux articles L. 211-1 à L. 211-1d, L. 331-5, L. 212-2, L. 212-6, L. 218-8, L. 212-10, L. 212-11, L. 213-1, L. 214-1, L. 214-2.

Les mesures d'application figurent au Code de l'urbanisme sous les articles R. 123-19, R. 123-36, R. 124-4, R. 211-1 à R. 211-36, R. 212-1, R. 212-2, R. 212-4 à R. 212-1d, R. 213-2, R. 214-1 – R. 214-2.

ZIF

Zone d'intervention foncière

La ZIF a été instituée par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de la politique foncière pour donner aux collectivités locales un moyen supplémentaire de faire face aux problèmes soulevés par la dégénérescence des centres et de la ségrégation sociale dans ces quartiers.

Création

— Existence d'un document d'urbanisme opposable aux tiers (POS public ou approuvé)

Zone U

— automatique pour communes de plus de 10 000 habitants,
sur demande de la commune pour toutes autres communes.

Procédure

- Déclaration d'intention d'aliéner,
- Droit de préemption
- Obligation dans les cinq ans d'affecter le bien préempté à un objet social (action remboursement)
- Pas de droit de délaissement

Textes officiels

C U

- articles L 211 1 à L 211 14,
- articles R 211 1 à R 211 36,
- articles A 211 1 et A 211 2

Avec le ZIF, le droit de préemption est adapté aux problèmes particuliers des zones urbaines et notamment des centres villes. La collectivité locale se voit ainsi dotée d'un outil supplémentaire pour faire face aux grands problèmes de la dégénérescence des centres et de la ségrégation sociale dans ces quartiers.

L'institution de la ZIF soulève en fait quatre problèmes

- la création et la modification des ZIF
- les conditions de l'exercice du droit de préemption dans les ZIF,
- la procédure de préemption ;
- les conséquences de l'exercice du droit de préemption

Création et modification des ZIF

Instrument d'action foncière dans la planification la ZIF voit sa création subordonnée à l'existence d'un document d'urbanisme opposable aux tiers. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, ce document sera un POS rendu public ou approuvé, et la ZIF correspondra aux zones urbaines zones U — de POS

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, ce document peut être un ancien plan d'urbanisme approuvé

Ce peut être enfin un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé

Dans les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants la ZIF est constituée de plein droit par publication de POS Cette création donne lieu aux mesures habituelles de publicité et d'information du public, des professions juridiques et des propriétaires.

Dans les communes ou groupements de communes de moins de 10 000 habitants — et sous réserve de l'existence de document d'urbanisme opposable aux tiers — une ZIF peut être créée par arrêté de préfet après proposition ou avis favorable du conseil municipal

La ZIF peut donner lieu à modification de POS ou sur décision expresse de la collectivité

La ZIF peut être supprimée par abrogation du document d'urbanisme, non-approbation du POS dans le délai de trois ans après sa publication sur décision expresse du conseil municipal et par une perte de population faisant passer celle-ci à un chiffre inférieur à 10 000 habitants.

Une ZIF n'a peu d'effet spécifique pour tout territoire compris dans une ZAD mais une ZAD ne peut être créée postérieurement à une ZIF

Conditions d'exercice du droit de préemption dans les ZIF

Ce droit de préemption est conféré aux collectivités locales ou à leurs groupements lorsqu'ils ont compétence en matière d'urbanisme pour mettre en œuvre une politique locale de l'habitat incluant les opérations suivantes

- réalisation de logements sociaux
- restauration de bâtiments,
- rénovation urbaine,
- réalisation d'équipements collectifs,
- création d'espaces verts

— constitution de réserves foncières en vue de rénovation urbaine aménagement de villages extension de l'agglomération création de stations de tourisme

Ce droit de préemption peut faire l'objet de délégations ponctuelles en faveur de certains établissements publics et sociétés d'économie mixte Il s exerce à l'occasion de toutes aliénations volontaires à titre onéreux au de toutes adjudications forcées d'immeubles bâtis au non et d'ensembles de droits réels donnant vocation à l attribution en propriété ou en jouissance d un immeuble au d'une partie d'immeuble

Sont exclus du champ d'application de ce droit les immeubles HLM et les immeubles construits depuis moins de six ans.

Procédure de préemption

Toute aliénation d'un bien ensaine une déclaration préalable adressée au maire

Le bénéficiaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois pour prendre sa décision acceptation du prix proposé proposition d'un prix qu'il détermine avec possibilité de saisir le juge de l'expropriation, renonciation au droit de préemption

Le propriétaire, après connaissance de cette décision dispose de dix jours pour l'accepter ou renoncer à l aliénation

Conséquences du droit de préemption

Le bénéficiaire du droit de préemption dispose d'un délai de cinq ans pour donner au bien acquis l'utilisation prévue

Dans le cas contraire il doit rétrocéder le bien à l ancien propriétaire qui peut de notre renoncer à son droit

Programme d'action foncière (PAF)

Les programmes d'action foncière ont en quelque sorte été institutionnalisés par les circulaires ministérielles du 29 septembre et du 5 octobre 1975 Elles correspondent à la notion de planification qui est une des idées dominantes de la loi d'orientation foncière de 1967 appliquée à la politique de réserves foncières

Ces programmes mettent en évidence la nécessité de coordonner les actions foncières entreprises dans les agglomérations dont le territoire au couvert par un SDAU pendant une période de trois à cinq ans Ces acquisitions portent, entre autres, sur les emplacements réservés dans les POS, les ZAD et les périmètres d'expropriation pour réserves foncières

Un programme est donc élaboré par les responsables des collectivités locales concernées déterminant la liste des acquisitions à réaliser, leur montant et le financement correspondant

Parmi les financements prévus Il convient de considérer que des subventions figurent depuis 1976 au chapitre 65-40 de la loi de finances pour les PAF agréés et représentant 20 à 50 % du coût des acquisitions au titre des réserves foncières

Un contrat est donc passé entre l Etat et la structure d'agglomération (district syndicat ou communauté urbaine) intéressée par le programme qui est alors pris en

considération Les crédits prévus pour les acquisitions sont alors mis à la disposition des collectivités locales concernées selon l'échéancier prévu

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

La loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 a porté création du Conservatoire de l espace littoral et des rivages lacustres, établissement public de l'Etat à caractère administratif

Cet établissement a pour mission de mener, sur les côtes mais aussi sur le territoire des communes riveraines des lacs et des plans d'eau d'une surface supérieure à 1 000 ha, une politique foncière de sauvegarde de l espace littoral, du respect des sites naturels et de l'équilibre écologique après avoir des collectivités locales à qui du reste, il peut présenter toutes suggestions

Cet établissement peut donc procéder à des acquisitions à l amiable exproprier exercer le droit de préemption permis à l intérieur des périmètres sensibles et se voir affecter des immeubles du domaine privé de l Etat

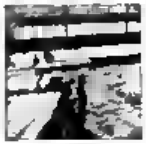
La gestion des immeubles acquis par le Conservatoire est confiée par priorité aux collectivités locales.

L établissement public est administré par un conseil d administration qui comprend des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées, des représentants des régions et des collectivités locales concernées par l activité du Conservatoire Ce conseil élit son président

Des conseils de rivage sont créés au sein de l établissement public Ils sont composés de représentants des régions et des collectivités locales Ils proposent des opérations d acquisitions et sont consultés sur toutes opérations envisagées par le Conservatoire

REALISATION D'UNE OPERATION D'URBANISME

hotographie page précédente et ci-contre
n équipement de superstructure : une piscine
lgence intercommunale d'urbanisme de Dijon)



La réalisation d'une opération d'urbanisme pose à la collectivité des problèmes de deux natures :

— Comment réaliser l'opération ? C'est le problème de la technique de réalisation ;

— Qui réalise l'opération ? C'est le problème du mode de réalisation.

Technique de réalisation

La troisième partie de l'ouvrage nous aura permis de procéder à un très large tour d'horizon des différentes opérations d'urbanisme auxquelles correspondent les différentes zones de la terminologie officielle.

Nous avons vu que toute opération d'urbanisme repose sur le processus de base « acquérir-aménager-céder » ; mais nous avons vu aussi apparaître, tout au long du déroulement d'une opération, d'autres tâches qui, pour être en quelque sorte accessoires dans ce scénario, n'en représentent pas moins des éléments qu'il importe de bien connaître.

C'est aussi qu'en dépit des différences dans les buts poursuivis par de opérations d'urbanisme : habitation, industrie, commerce, loisirs, nous voyons que chaque phase, tant au niveau de la préparation qu'à celui de la réalisation, conduit à des actions similaires.

En outre, il est à noter que la procédure de ZAC a vu son emploi généralisé à la quasi-totalité des opérations d'urbanisme.

Ainsi s'est constituée une véritable technique de l'urbanisme opérationnel qu'il est possible de décomposer en un certain nombre de tâches à analyser séparément. Les

ides la procédure les acquisitions, les travaux d'aménagement, les équipements superstructure la cession des terrains la construction et le financement

Etudes

s études à entreprendre pour réaliser une opération d'urbanisme se situent en fait trois niveaux études à caractère général portant sur l'agglomération ou une partie l'agglomération , études préalables à l'opération , études portant sur la mise au oint de l'opération

Etudes à caractère général

ssez loin en amont des opérations, ces études, si elles engagent les responsabilités es collectivités locales impliquent également des initiatives et des responsabilités de Etat Nous avons vu du reste comment cette association prenait forme mise l'élaboration des documents d'urbanisme SDAU et POS

ans certains cas ces études seront assumées par le Groupe d'études et de programmation (GEP) de la direction départementale de l'Equipement

es études plus poussées à caractère plus ponctuel, demanderont un renforcement u moyens d'études La collectivité locale aura alors le choix entre deux formules u bien faire appel à un bureau d'études privé ou bien à un atelier d'urbanisme à ractère permanent qu'il conviendra de rentabiliser C'est mise le volume des études réaliser qui constitue le critère essentiel au niveau de ce choix

es études comprennent notamment

les études préalables à l'établissement des documents d'urbanisme ,

les études destinées à éclairer la collectivité sur toutes opérations d'urbanisme ,

les études complémentaires de plan d'aménagement de zone ,

les études techniques et sanitaires

diverses études nécessaires à la planification urbaine études d'implantation de rands équipements études relatives à l'évolution démographique et des activités, tudes économique et sociologique

constitution de fichiers et recueil des données.

Etudes préalables aux opérations d'urbanisme

es études doivent permettre de répondre aux trois questions que peut se poser la ollectivité locale avant d'engager une opération d'urbanisme

La développement de l'agglomération justifie-t-il l'opération projetée ?

- Le site proposé convient-il à l'opération ?

Quelles seront les conditions économiques et financières dans lesquelles pourra se ıroulier l'opération ?

lous avons vu avec les études de ZAC par quelles analyses il était possible d'avoir ıs éléments de réponse qui allaient constituer la partie essentielle du rapport de prérentation du dossier de création

a collectivité locale prendra l'initiative de ces études les conduira avec la collaboration de la direction départementale de l'Equipement et devra également en prendre la

charge financière avec la possibilité d'obtenir une subvention Leur coût sera imputé au bilan de l'opération si celle-ci est engagée

La consistance de ces études dépend évidemment de l'état d'avancement des études d'urbanisme dans la zone envisagée et des caractéristiques du programme envisagé

Parmi ces études préalables figure maintenant l'étude d'impact obligatoire dans cer dans ces.

Il convient en outre d'indiquer qu'un ensemble d'études préalables définissant une hiérarchie dans les projets d'opération à l'échelon de l'agglomération, constitue le « plan de référence »

La subvention de l'État représente 50 % du coût des études pour les études préalables et 70 % pour le plan de référence

Etudes de mise au point de l'opération

Ces études porteront sur les points suivants

— l'urbanisme et l'architecture avec appel à un architecte en chef chargé d'élaborer le plan d'aménagement de la zone (PAZI ,

— de équipements d'infrastructure avec intervention d'un bureau d'études techniques ,

— les études à caractère commercial permettant d'appréhender le marché

— les études financières.

Ces deux derniers types d'études peuvent parfois être très simples et réalisées par l'aménageur sans appel à des concours extérieurs

Procédure

C'est évidemment à la procédure des zones d'aménagement concerté qu'il convient de se référer puisqu'il s'agit d'une procédure globale qui s'applique aux différentes opérations d'urbanisme

Rappelons que cette procédure comporte deux phases la création et la réalisation

Création

Le conseil municipal approuve le dossier de création et prend une délibération qui porte sur les points suivants

— le principe de création de la zone définie par son objet et son importance ,

— le périmètre ,

— le choix du mode de réalisation

— la mise à la charge du constructeur de certains équipements

— l'engagement de la commune à faire face à certains engagements financiers ,

— l'indication du document d'urbanisme applicable

Ce dossier sera mis à la disposition du public pendant une période qui ne saurait être inférieure à deux mois

Selon les cas, en fonction de l'importance de la zone et de la structure du finance-

ent, l'arrêté est de la compétence du préfet ou du ministre de l'Equipement. En novation urbaine l'arrêté de création sera toujours un arrêté ministériel

a procédure de déclaration d'utilité publique pourra être engagée à partir de l'arrêté e création, l'enquête préalable sera éventuellement remplacée par l'enquête publique à laquelle est soumis le plan d aménagement de la zone

Réalisation

a dossier de réalisation comporte

Un sous-dossier « Options économiques et financières » comprenant

- un rapport justificatif définissant le rôle de l opération dans l'agglomération,
- les modalités prévisionnelles de financement de l opération échelonnées dans le temps portant sur
  - le programme physique et les hypothèses économiques,
  - l échéancier prévisionnel de réalisation,
  - le plan de financement prévisionnel,
- le programme des équipements publics,
- les responsabilités de la collectivité locale incluant
  - la charge financière de la collectivité
  - le risque de la collectivité
  - les indicateurs de contrôle,

- Un sous-dossier « Options d'urbanisme » comprenant
  - le plan d aménagement de zone (PAZ)
    rapport de présentation,
    - documents graphiques,
    - règlement,
  - les actions complémentaires d urbanisme

L'autorité administrative n'aura du reste à approuver dans ce dossier que le programme des équipements publics et le PAZ

Acquisition

Cette phase est essentielle dans le déroulement d'une opération d'urbanisme

Deux modes d acquisition sont possibles : à l amiable ou par expropriation le premier cas imposant à la collectivité de rester dans la limite des prix fixés par les Domaines et dans certains cas l agrément d'une commission chargée du contrôle des opérations immobilières

Contrôle des opérations immobilières

C'est une réglementation d août 1968 qui a réformé considérablement le régime du contrôle des opérations immobilières. Jusqu à cette date les opérations immobilières qui intéressaient l Etat et les collectivités publiques voyaient l intervention de différents organismes consultants chargés de contrôler l'aspect financier la valeur architecturale et urbanistique et le respect des dispositions concernant la protection des monuments historiques et des sites. L examen de ces projets entraînait des délais importants, allant à l encontre de leur rentabilité

La réforme a eu pour objet d'unifier et de déconcentrer les examens soumis aux organismes jusque-là dispersés, à qui ont été substituées trois commissions dont l'une d'ailleurs, a un caractère exceptionnel il s'agit de la commission nationale

Les deux commissions normales sont donc la commission régionale siégeant sous l autorité du préfet de région et la commission départementale siégeant sous celle du préfet, les limites de compétence de ces deux commissions correspondant à l'importance de projet qu elles ont à examiner

Ces commissions ont du reste été conçues comme des organismes consultatifs chargés d éclairer de leur avis les autorités et services responsables, sans empiéter sur leurs attributions. Ces derniers pourront dans certaines conditions de fond et de forme ne pas suivre l avis donné par la commission compétente

La Commission nationale des opérations immobilières et de l'architecture n'a donc qu'une compétence d'exception. Elle est saisie, sur décision du Premier ministre de projets qui par leur complexité ou leurs incidences dépassent la compétence des commissions régionales sur le plan financier et architectural

Les commissions régionales des opérations immobilières de l'architecture et des espaces protégés (CROIAI) jouent un rôle très important. Ce sont elles en effet qui examinent tous les projets d opérations immobilières du secteur public ainsi que les projets de grands aménagements ou de constructions exceptionnelles subordonnés à l'autorisation de l'Etat, et qui émettent un avis sur l ensemble de leurs aspects : financier architectural et urbanistique de protection des sites. Les avis de ces commissions qui comprennent deux formations l'une attachée aux opérations immobilières, l autre à l architecture doivent être donnés dans les deux mois qui suivent la remise du dossier au préfet de région. Le rôle des commissions départementales des opérations immobilières et de l'architecture est moins étendu car il ne porte que sur les espaces protégés

Ces commissions n'examineront que les affaires dont le montant se situe entre un seuil minimum fixé par arrêté et un plafond correspondant à la compétence de la commission régionale. Elles comprennent une section financière et une section d'architecture mais peuvent siéger en formation plénière

Les directives fixées par le ministre de l'Economie et des Finances ont eu pour objet de sauvegarder les intérêts financiers des collectivités publiques et de maîtriser les prix sur le marché foncier

La sauvegarde des intérêts des collectivités publiques est assurée en veillant à ce que l'opération projetée soit nécessaire, financièrement équilibrée et que son incidence soit supportable par la collectivité qui en a la charge

Sur le plan foncier, il importe que les commissions ne donnent pas le mauvais exemple en avalisant des prix de terrains trop élevés. Il y aurait des risques d'un effet d'entraînement sur le marché foncier de tout un secteur

Procédure de l'expropriation

Après que la Déclaration des droits de l'Homme qui figure déjà dans le préambule de la Constitution de 1791 eut déclaré que « la propriété était un droit inviolable et sacré nul ne peut en être privé, si ce n est lorsque la nécessité publique légalement constatée l exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » le Code civil a précisé

« Art 544 — *La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la*

manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements

« Art. 545. — Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Le principe de l'expropriation se trouvait ainsi établi. Son contenu en a été fixé sous sa forme actuelle par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 prise en application des dispositions de la loi-cadre du 7 août 1957 « tendant à favoriser la construction de logements et les équipements publics ».

La notion d'utilité publique prenait ainsi une extension considérable aboutissant à une notion voisine, mais différente, celle de l'intérêt général qui s'applique à toute opération d'aménagement.

Cette ordonnance a été modifiée par un certain nombre de textes législatifs et a fait l'objet de textes réglementaires d'application. Elle a mis en place une procédure unique qui s'impose aux expropriants, quel que soit le but de l'opération envisagée.

Parmi les modifications survenues, il convient de mentionner celles qui figurent aux articles 34 à 46 de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la police foncière et qui ouvrent de nouveaux droits aux expropriés et leur donnent des garanties nouvelles.

Cette procédure comprend deux phases successives :

— une phase administrative avec une enquête préalable devant aboutir à la déclaration d'utilité publique et une enquête parcellaire devant aboutir à l'arrêté de cessibilité ;

— une phase judiciaire comprenant elle-même l'ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété, les offres de l'exproprant, la saisine du juge, la visite des lieux, l'audience publique, le jugement aboutissant à la fixation des indemnités et enfin le caisement qui permet la prise de possession.

Cette procédure a mis en place un juge unique spécialisé auprès duquel le directeur des services fiscaux (ou son représentant) exerce les fonctions du commissaire du gouvernement.

Précisons enfin que les décisions du juge de l'expropriation peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la cour d'appel compétente.

Le bénéficiaire de l'opération peut être l'Etat, une collectivité locale, certains établissements publics ou une société d'économie mixte liée par concession à une collectivité locale.

Travaux d'équipement

La phase de réalisation des travaux d'aménagement, c'est-à-dire des équipements d'infrastructure, représente la deuxième volet d'une opération d'aménagement. Les problèmes que pose cette réalisation concernent la conception des travaux et des financement.

Conception des travaux

Les travaux doivent être conçus dans un souci d'économie qui devra se répercuter sur la charge foncière des constructions et aussi sur le prix du revient des logements, notamment des logements sociaux.

Le bilan des opérations d'urbanisme se trouve en effet trop souvent obéré à la suite d'erreurs de conception des travaux qui se révèlent d'une capacité supérieure aux besoins des usagers en matière de voirie et de réseaux. Ce défaut résulte parfois, du reste, des exigences techniques abusives des concessionnaires de réseaux publics.

Cet effort d'économie doit résulter d'une meilleure prise en considération des contraintes propres aux équipements d'infrastructure dans les études d'aménagement, d'un effort d'adaptation de la conception et du dimensionnement des réseaux aux besoins véritables et d'une recherche de solutions d'aménagement progressif au stade de la programmation et de l'exécution en évitant d'anticiper sur des besoins futurs.

Le premier de ces points concerne les conditions de desserte de la zone et la constructibilité des terrains. Le souci de réduire les dépenses d'infrastructure devra se manifester également au niveau de l'élaboration du plan d'aménagement de la zone ou, plus précisément, du schéma organique qui le précédera. Devront notamment être prises en considération toutes les contraintes résultant du relief, de la nature du terrain et du hydrographie qui auront une influence considérable sur le coût de l'assainissement.

Au niveau de la conception et du dimensionnement des réseaux, la recherche des solutions économiques doit porter plus spécialement sur la voirie, l'assainissement et l'alimentation en eau. C'est ainsi que le recours à des voies comportant une chaussée de 3,50 m ne doit pas être systématiquement écarté lorsqu'il s'agit de desservir des maisons individuelles. Pour l'assainissement pluvial, l'utilisation des ruisseaux et des fossés existants peut considérablement réduire la longueur des réseaux.

Enfin, l'étalement dans le temps de la réalisation du programme de construction impose la recherche de solutions d'aménagement progressif en ce qui concerne la voirie et l'alimentation en eau. Cela pourra aussi conduire parfois à refuser certaines solutions en matière de chauffage urbain dont les investissements initiaux sont souvent très lourds.

Financement des travaux

Pour comprendre le mécanisme du financement des travaux d'infrastructure, il convient d'abord de connaître les modalités de classement de ces travaux telles qu'elles résultent de la circulaire interministérielle du 11 mars 1963.

Ce texte précise qu'il convient de distinguer les équipements de surface (voirie, promenades et espaces verts, terrains de sports, etc.) et les réseaux (eau, gaz, électricité, éclairage public, assainissement, chauffage urbain, etc.) y compris les ouvrages annexes, tels que réservoirs et bassins de traitement. A l'intérieur de chacune de ces catégories, les travaux d'infrastructure sont classés suivant leur destination en équipements de voirie primaire, secondaire et tertiaire.

La voirie primaire est constituée par les équipements reliant la zone à l'extérieur, assurant à l'intérieur de la zone le transit des besoins extérieurs à cette dernière et assurant à la fois la desserte de la zone et celle de l'agglomération.

La voirie secondaire est la voirie de base située à l'intérieur de la zone considérée.

La voirie tertiaire comprend les équipements que leur nature, leur situation ou la volonté propre de la collectivité destinent à l'usage exclusif d'une catégorie limitée d'habitants.

Les réseaux appartiennent au même ordre de viabilité que la voie à laquelle ils sont attachés

Le financement de la viabilité primaire est à la charge des collectivités locales. Des subventions du ministère de l'intérieur peuvent être accordées pour la voirie, les travaux d'eau et d'assainissement (réseaux et stations d'épuration des eaux usées) et les usines de traitement des ordures ménagères dans les conditions habituelles du régime des subventions propres à chacun de ces équipements.

Les travaux de viabilité secondaire et tertiaire sont à la charge des constructeurs et ne sont pas subventionnables

Equipements de superstructure

Deux catégories d'équipements de superstructure sont implantées dans les zones opérationnelles : les équipements publics et les équipements du secteur privé.

Equipements publics

Les besoins en équipements publics résultent de l'application des grilles d'équipement qui permettent, en fonction de la population concernée par la zone d'aménagement, de déterminer la nature et les surfaces des installations nécessaires, ainsi que les surfaces des terrains à réserver pour y implanter ces équipements.

Ces grilles portent sur les équipements scolaires, les équipements sportifs et socio-éducatifs et les équipements sanitaires et sociaux.

La réalisation de ces équipements pose dans un premier temps le problème de la synchronisation avec la construction de logements et dans un second temps celui de l'utilisation la plus rationnelle conduisant d'une part à la « banalisation » de certains de ces équipements peut en permettre l'utilisation à des fins diverses et, d'autre part, à l'intégration qui permet à certains équipements d'assumer plusieurs fonctions.

Le financement de ces équipements fait évidemment l'objet d'une partie du dossier de réalisation de ZAC.

Equipements privés : équipement commercial

Les équipements privés de superstructure dans les opérations d'urbanisme se limitent en fait à l'équipement commercial.

Après une période de sous-équipement qui correspondait aux premiers grands ensembles et au cours de laquelle les pouvoirs publics encourageaient les commerçants à s'implanter dans les zones en cours d'aménagement, la situation a évolué considérablement.

Au sous-développement commercial a succédé une période d'implantation, parfois anarchique, d'équipements commerciaux à la périphérie des grandes agglomérations.

Les pouvoirs publics ont considéré qu'il convenait de réglementer les conditions d'implantation des commerces et pour cela ont mis en place en 1969 les commissions départementales d'urbanisme commercial.

De nouvelles procédures ont été instituées par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 et le décret n° 74-63 du 28 janvier 1974.
Selon l'importance de la population, toute implantation commerciale d'une surface de planchers de 3 000 ou de 2 000 m² doit maintenant être soumise pour autorisation à la commission départementale d'urbanisme commercial.

Cession des terrains

Avec la cession des terrains, nous en arrivons au troisième et dernier volet du processus général de l'opération d'urbanisme.

Les terrains acquis et aménagés devront être rétrocédés aux utilisateurs qui seront soit des constructeurs de logements, soit des organismes ayant la charge des équipements de superstructure, soit des personnes physiques ou morales exerçant des activités professionnelles.

Le choix des acquéreurs est effectué, dans le cas d'une concession, par le concédant après consultation du concessionnaire et accord donné par le comité créé à cet effet, présidé par le préfet et comprenant le directeur départemental des services fiscaux et le directeur départemental de l'Equipement.

Les actes de cession de ces terrains devront comporter un cahier des charges dont les clauses types ont été fixées par le décret n° 56-216 du 3 février 1956.

Ce cahier des charges contient toutes dispositions relatives à la construction des bâtiments et éventuellement à leur entretien.

Il convient de rappeler que par une note ministérielle du 2 mars 1971 il avait été recommandé aux maîtres d'ouvrage des ZAC de faire réserver une partie des logements aux mal-logés et aux handicapés, de favoriser l'implantation des foyers hôtels pour les travailleurs isolés, de développer des opérations expérimentales et de renoncer à la construction de logements de chantiers.

Construction

Le régime dérogatoire dont peuvent bénéficier les constructions à réaliser dans les ZAC a été abrogé après la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Il importe seulement de préciser que dans toutes les opérations d'urbanisme les constructions ne peuvent être autorisées que dans la mesure où elles répondent aux conditions fixées par le règlement fixé par la procédure réglementant l'opération, plan d'aménagement de zone pour une ZAC, autorisation de lotir pour un lotissement.

Financement

Sur le plan financier, la réalisation d'une opération d'urbanisme pose deux problèmes : l'équilibre financier avec le recours aux subventions et le trésorerie avec l'appel à l'emprunt.

Equilibre financier

Ce problème de l'équilibre financier se pose tout au montage de l'opération avec le mise au point du bilan prévisionnel et au cours de la réalisation, au niveau de la gestion de l'opération.

En ce qui concerne les dépenses à partir d'un périmètre défini et d'un programme arrêté les seules possibilités d'économies portent sur le montant des travaux et les tes financiers qui peuvent être réduits par une accélération de remplissage de la ze et une amélioration du commercialisation des terrains.

A partir d'une masse du dépenses considérée comme une constante le problème de nilibre consistera à jouer sur la combinaison des trois recettes suivantes produit de la cession des terrains — participation de la collectivité locale — subventions de l'Etat.

Le produit de la cession des terrains dépend à la fois du programme d'urbanisme fixant le nombre de logements (dans une zone à usage d'habitation) les surfaces de teaux et de commerces mais aussi des objectifs sur le plan social la nature des logements et leurs charges foncières.

Le troisième terme qui correspond à la participation de la collectivité est un élément de direction politique. Il évidemment aussi aux possibilités financières de la commune. Cette participation doit être appréciée surtout au niveau de l'annuité de remboursement de l'emprunt à long terme contracté au titre de cette participation plutôt qu'au niveau de son montant global.

En fin de concession de l'opération les modifications de bilan prévisionnel entraînant des dépenses supérieures de 15 % à celles qui étaient prévues doivent être soumises à la collectivité locale.

Trésorerie

Le déroulement des opérations d'urbanisme implique qu'une certaine masse de dépenses précède les premières recettes. Cela entraîne la nécessité d'un recours à l'emprunt — sur fonds publics dans la plus grande partie des cas.

Jusqu'en 1964 les opérations d'urbanisme pouvaient bénéficier de financements de deux origines : prêts de la Caisse des dépôts et consignations et avances du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU).

Depuis la réforme intervenue en 1964, il n'existe plus qu'une seule source : les prêts de la Caisse des dépôts et consignations. Le FNAFU intervient maintenant pour accorder des bonifications d'intérêt et pour préposer dans le cadre de la programmation régionale le montant et la durée des prêts à accorder.

Ceux-ci n'excèdent pas la durée de six ans, sauf pour les opérations de rénovation urbaine où la durée peut être portée à huit ans. Les prêts d'une durée de cinq ans et plus sont amortissables en trois annuités constantes venant à échéance à la fin de chacune des trois dernières années. Les prêts d'une durée de trois et quatre ans sont égaux à rembourser par annuité constante à la fin de chacune des deux dernières ainsi et les prêts d'une durée d'un an et deux ans en une seule fois à l'expiration du délai fixé. La période qui s'écoule entre le contrat de prêt et le versement de la première annuité dite du « différé d'amortissement », donne lieu seulement au versement des intérêts sur le capital emprunté.

Il convient de rappeler qu'au 1er janvier 1979 le taux d'intérêt des prêts de la Caisse des dépôts et consignations était de 8 % pour les prêts d'une durée n'excédant pas six ans, et de 8,75 % pour les prêts d'une durée de sept à douze ans.

Le taux de la bonification d'intérêt susceptible d'être accordé pendant la durée des prêts à moyen terme autorisés par le comité de gestion du FNAFU est fixé à 3 %.

Le principe de la déconcentration administrative a été appliqué au processus d'attribution des prêts dévolant au préfet de région et au préfet des pouvoirs concernant le montant des crédits et également les bonifications d'intérêt.

Dans l'arrêté de création, il est possible aux collectivités locales d'obtenir un premier prêt qui ne devra pas excéder la moitié du coût des acquisitions.

Modes de réalisation

Après avoir examiné la technique de réalisation il convient d'examiner les modes de réalisation des opérations d'aménagement.

Deux types de maîtrise opératoire sont à distinguer selon la nature du maître de l'ouvrage qui peut être une personne de droit public ou une personne privée.

La personne de droit public dans le cas général sera une collectivité locale ou un groupement de collectivités. Il s'agira alors d'une réalisation publique.

Le maître d'ouvrage peut aussi être une personne privée et dans la plupart des cas une personne morale. Il s'agira alors d'une réalisation privée.

Réalisation publique

Lorsque la puissance publique et, d'une façon plus précise la collectivité locale engage l'opération d'aménagement, deux possibilités sont offertes : la réalisation directe par la collectivité locale et la réalisation par délégation à un organisme qui devient alors « maître d'ouvrage délégué » de l'opération.

Réalisation directe par les collectivités locales

Lorsque la collectivité locale entend conserver la maîtrise de l'opération d'aménagement elle a, pour l'initiative, elle procédera à une réalisation directe en restant maître d'ouvrage de l'opération.

La collectivité procède donc aux tâches successives qui ont été examinées dans l'analyse de processus de l'opération. Deux problèmes se posent à elle : d'une part, celui des moyens en personnel les moyens propres de la municipalité ne pouvant faire face à des tâches qui s'ajoutent à celles relevant de la gestion normale ; d'autre part, celui de la décision qui même appliquée à des problèmes mineurs, est subordonnée à une délibération de l'assemblée municipale.

C'est là que réside en fait le revers d'un contrôle effectif de la collectivité sur l'opération car il entraîne une certaine lourdeur et une certaine lenteur dans le mécanisme. Mais si l'importance de l'opération le justifie, la collectivité peut recourir à une régie municipale.

Dans le cas de plusieurs communes, la réalisation de l'opération peut aussi être confiée à un syndicat de communes qui l'incluera dans son objet. Cette formule de collaboration intercommunale peut aller jusqu'à la création d'un syndicat mixte qui fera appel alors à la participation d'autres personnes de droit public.

RÉGIES MUNICIPALES

La régie municipale est créée par délibération de conseil municipal.

Elle n'a pas de personnalité morale propre, car elle n'est en fait qu'un service de la commune. Par contre, elle possède l'autonomie financière.

En ce qui concerne son fonctionnement, elle comprend un conseil d'exploitation qui joue un rôle consultatif et dont les membres sont nommés pour deux tiers par le conseil municipal et pour un tiers par le préfet. Elle peut éventuellement avoir un directeur nommé par le maire, avec l'agrément du préfet.

Sur le plan financier, la régie a son budget propre, distinct de celui de la commune. Toutefois, le budget communal reprend à son compte le résultat de l'exploitation de budget de la régie.

Lorsque les moyens propres de la régie ne lui permettent pas de faire face aux tâches exigées par la réalisation d'une opération d'urbanisme, il lui appartient de seule traiter certaines missions à des organismes spécialisés ou créés de toutes pièces à l'initiative de certaines municipalités. C'est dans celles ci un moyen de conserve la maîtrise de l'opération tout en donnant à leur action l'efficacité le plus grande.

SYNDICATS DE COMMUNES ET SYNDICATS MIXTES

Bien que la personnalité morale des syndicats de communes et des syndicats mixtes les classe parmi les établissements publics, il semble plus logique de considérer que les opérations d'urbanisme entreprend par les collectivités locales sont regroupées relèvent d'une forme d'intervention directe de ces collectivités.

L'origine des syndicats de communes remonte à la loi municipale de 5 avril 1884 modifiée par le décret du 20 mai 1906 et dont les dispositions figurent aux articles L.163 1 à L.163 15 et R 163-1 à R 163-6 du Code des communes. L'objet de ces syndicats de communes comme celui des syndicats mixtes peut être de réaliser des opérations d'urbanisme qui présentent un intérêt sur le plan intercommunal.

La documentation relative à la création et au fonctionnement des syndicats de communes et des syndicats mixtes a fait l'objet de deux importantes circulaires du ministre de l'Intérieur en date du 25 septembre et du 2 octobre 1974.

Réalisation par délégation

Si la collectivité doit en règle générale s'interposer dans l'action d'aménagement entre la phase d'appropriation des sols et celle de leur rétrocession très souvent elle n'exerce pas cette fonction par elle même, mais délègue ses pouvoirs à un organisme intermédiaire qui devient l'aménageur.

Dans la plupart des cas, cet aménageur sera une société d'économie mixte, mais ce peut être aussi un établissement public créé à cet effet, un organisme HLM ou un organisme privé (dans le cadre exclusivement de la création de ZAC).

SOCIETES D'ÉCONOMIE MIXTE

Les sociétés d'économie mixte sont des sociétés anonymes qui comptent dans leurs actionnaires des personnes de droit public, parmi lesquelles des collectivités locales.

La législation sur ces sociétés est déjà ancienne puisque elle remonte au décret du 30 décembre 1924. Mais c'est avec la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire que s'est développée à partir de 1955 que cette formule a connu son véritable épanouissement. La complexité des problèmes soulevés par la réalisation des opérations d'urbanisme a conduit en effet les collectivités locales à confier à des personnes morales, sur lesquelles elles pouvaient exercer un droit de contrôle, des missions qui pouvaient être conduites avec beaucoup de souplesse.

Pour apprécier le comportement des sociétés d'économie mixte, il faut connaître d'une part, les modalités de leur fonctionnement, d'autre part, leurs formes d'intervention.

Fonctionnement

La participation des collectivités aux sociétés d'économie mixte d'aménagement fait l'objet des articles L. 321 1, R. 321 1 et R. 321 13 à R. 321-25 du Code de l'urbanisme et des articles L. 381 1 à L. 381 9, R. 381 1 à R. 381 25 et R. 381 20 à R. 381-31 de Code des communes.

La participation de ces collectivités au capital social de ces sociétés doit être supérieure à 50 % sans pouvoir excéder 65 % de ce capital (exception faite des sociétés de rénovation urbaine).

La proportion de représentants des collectivités locales au conseil d'administration ne doit pas dépasser la proportion de la participation de ces collectivités au capital social, mais elle ne peut être inférieure à la moitié de cette proportion.

Ces sociétés doivent adopter les statuts types qui ont été fixés par les décrets n° 69-296 de 24 mars 1969 et n° 77-205 de 19 février 1977.

En ce qui concerne l'objet de ces sociétés, une même société ne peut être à la fois concessionnaire d'opérations d'aménagement et bailleresse des constructions.

La durée normale de ces sociétés doit correspondre à la durée des concessions qui leur sont aux collectivités locales et leur capital doit être en rapport avec l'importance des opérations envisagées sans pouvoir être inférieur à 500 000 F.

La nomination d'un commissaire de gouvernement devient obligatoire dès que les collectivités locales ont une participation majoritaire au capital de la société.

Formes d'intervention

Les sociétés d'économie mixte peuvent intervenir dans les opérations d'urbanisme selon les formes suivantes sur les liens à la collectivité locale : la convention de ZAC, la prestation des services.

• La concession : C'est le régime normal qui permet à la société d'économie mixte de conduire toute l'opération et d'avoir même la possibilité d'exproprier. Les cahiers des charges à annexer aux traités de concession ont fait l'objet du décret n° 69-401 de 16 août 1969.

Photographie page précédente et ci-contre
La gestion d'un centre ville
(Agence intercommunale d'urbanisme de Dijon.)

Réglementer l'usage des sols, en transformer ensuite la vocation correspond pour les responsables de l'urbanisme à une action devant remettre aux hommes ce qui est appelé à devenir leur cadre de vie.

Il convient, dans une étape ultérieure qui sera du reste la plus longue, de donner vie à ce nouveau décor et pour cela il faut fixer des règles de fonctionnement, mais aussi créer les conditions de l'animation de cet espace urbain.

Limites de l'urbanisme opérationnel

Nous avons vu que, sand le cadre défini par la planification et la réglementation, il appartenait aux opérations d'urbanisme de donner aux sols une nouvelle vocation.

Il convient donc, dans la plupart des cas, de procéder à une double mutation des terrains, de leur donner des équipements, mais aussi et surtout, de constituer un nouveau paysage. Et c'est dans ce cadre que des hommes allant être appelés à vivre, c'est à dire à habiter, à travailler, à circuler, à se distraire, à se cultiver, à échanger entre eux des biens et des idées.

Mais à ce moment-là, lorsque l'opération d'urbanisme se termine, commence une nouvelle période qui, elle, sera dominée par la vie de ces ensembles ainsi créés.

Les intentions des responsables des opérations d'urbanisme aboutiront-elles aux résultats envisagés ? Les lieux destinés au jeu ne conduiront-ils pas à l'ennui ? Les cheminements destinés à la flânerie ne seront-ils pas un lieu de prédilection des voitures ? Les immeubles construits pour la culture des esprits et des corps ne seront-ils pas marqués du sceau de la laideur et de la vulgarité ? La séparation fonctionnelle de l'espace ne portera t-elle pas en elle la marque d'une ségrégation que condamne

• *La convention de ZAC* : Cette convention prévoit une réalisation par tranches conçues de façon à ce que l'opération puisse être suspendue, ou même interrompue à la fin de chacune d'elles. Les équipements à la à chaque tranche de constructions doivent être tels que les occupants des logements construits puissent bénéficier de tous les équipements nécessaires, mais en évitant aussi d'imposer des équipements coûteux non indispensables.

La collectivité doit s'engager à céder les terrains dont elle est propriétaire aux prix fixés par l'administration des Domaines. De plus, elle doit prendre l'engagement, si cela est nécessaire, de poursuivre sans délai la procédure d'expropriation et de rétrocéder ensuite les terrains expropriés à leur prix d'acquisition augmenté des indemnités accessoires et des frais annexes. Ces terrains ne pourront du reste être cédés par la conventionné qu'après avoir été aménagés.

Lorsque la taxe locale d'équipement est maintenue dans la zone, aucun équipement public ne doit être pris en charge par les constructeurs.

Lorsque la taxe n'est pas applicable, la convention doit indiquer les équipements d'infrastructure et de superstructure pris en charge par la collectivité et par les constructeurs.

En outre, les constructeurs peuvent participer au financement des équipements réalisés par la collectivité sous forme d'une contribution globale et forfaitaire, selon un échéancier prévu.

Chaque année, les deux parties intervenant à la convention de ZAC doivent arrêter le programme et l'échéancier des travaux, comme elles auront aussi à décider le lancement de toute nouvelle tranche de réalisation.

• *La prestation de services* : Dans cette formule, la collectivité conserve la maîtrise d'ouvrage de l'opération et se réserve, en quelque sorte, à la réalisation directe par cette collectivité.

La société d'économie mixte peut alors se voir confier des tâches limitées précisées par convention et correspondant à une rémunération forfaitaire.

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Il s'agit d'organismes créés en vertu des dispositions des articles L. 321 1 et R. 321 1 à R. 321 12 du Code de l'urbanisme pour réaliser directement des opérations d'urbanisme.

Ces établissements publics à caractère industriel et commercial sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils sont créés par décret en Conseil d'Etat. Ils ont surtout été utilisés jusqu'ici pour la réalisation des villes nouvelles.

OFFICES PUBLICS HLM

Deux types d'organismes HLM peuvent intervenir dans la réalisation d'une opération d'urbanisme : les offices publics d'HLM à compétence étendue qui peuvent se voir confier une opération par convention ou concession, et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) institués par la loi du 18 juillet 1971 qui peuvent intervenir dans les mêmes conditions que les sociétés d'économie mixte.

ORGANISMES PRIVÉS

Il s'agit essentiellement de sociétés de construction qui peuvent maintenant intervenir dans les opérations d'urbanisme aux termes d'une convention de ZAC les liant à la collectivité locale.

Dans ce cas, l'opération fait l'objet d'une garantie d'une banque, d'un établissement financier ou d'une collectivité publique portant sur l'achèvement des équipements publics et éventuellement le paiement de la contribution globale et forfaitaire à l'opération.

Réalisation privée

A côté de la réalisation relevant d'une maîtrise d'ouvrage publique avec ou sans délégation, il convient de mentionner les réalisations conduites par des personnes de droit privé.

Deux cas sont à distinguer : les opérations relevant du processus d'aménagement complet conduites par des organismes privés et les opérations conduites par les propriétaires eux-mêmes.

Opérations d'urbanisme

Il convient de distinguer les lotissements des ZAC. Ces deux types d'opérations dépendent tout d'abord des conditions de réalisation différentes.

LOTISSEMENTS

Les lotissements peuvent être réalisés par des organismes privés qui conduisent directement l'opération en procédant à des acquisitions de terrains, aux travaux d'aménagement et à la vente des terrains.

ZAC

Les ZAC ne peuvent être réalisées sur la seule impulsion et l'initiative initiale d'un organisme privé.

Il peut toutefois être prévu une conduite de l'opération par un organisme privé, après initiative et décision de créer une ZAC par la collectivité locale, dans le cadre de la convention de ZAC prévue par le décret n° 70 543 du 5 juin 1970.

Réalisation par les propriétaires

ASSOCIATIONS SYNDICALES DES PROPRIÉTAIRES

Avec les associations syndicales de propriétaires, nous abordons une formule jurisprudentielle fort ancienne puisque leur origine remonte aux lois du 12 septembre 1807 et du 14 floréal an XI.

Mais les textes essentiels en cette matière demeurent les lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888 sur lesquelles ont été bâties l'ordonnance n° 58-1445 du 31 décembre 1958, et surtout les dispositions de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 relatives aux associations foncières urbaines (AFU).

Ce texte législatif figure maintenant au Code de l'urbanisme sous les articles L. 322-1 à L. 322-11 dont les règles d'application ont été explicitées dans le décret n° 74-203 du 26 février 1974 et la circulaire n° 75-133 du 3 septembre 1975. Les propriétaires ont maintenant la possibilité, soit de remembrer leurs parcelles, soit de les regrouper pour les apporter à une seule société civile foncière au bien de construire des ouvrages d'intérêt collectif ou des bâtiments, ou bien enfin de participer à la restauration immobilière dans le cadre d'opérations groupées.

Les associations constituées par les propriétaires se regroupent en trois catégories : associations libres, autorisées et constituées d'office.

Les associations foncières urbaines libres naissent de la volonté des propriétaires dont elles doivent obtenir le consentement unanime sans intervention de l'Administration. Ce sont des groupements privés régis par le droit privé.

Dans les associations foncières urbaines autorisées, la majorité des propriétaires a la possibilité d'imposer sa volonté à la minorité.

Les règles de majorité, différentes selon l'objet de l'AFU, sont les suivantes :

— pour le remembrement et le groupement des parcelles, les trois quarts des propriétaires détenant les trois quarts de la superficie ;

— pour la construction et la gestion d'ouvrages collectifs et de bâtiments : la majorité des propriétaires détenant la moitié de la superficie ;

— pour la construction et la restauration : les trois quarts des propriétaires détenant les trois quarts de la superficie.

Les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre d'une AFU autorisée peuvent, dans le délai d'un mois de l'arrêté d'autorisation, délaisser leurs immeubles, moyennant une indemnité fixée à l'amiable ou comme en matière d'expropriation.

Nous avons là des organismes constitués sous l'égide de la puissance publique et dépassant de certaines de ses prérogatives pour réaliser des opérations d'intérêt général.

Les associations foncières urbaines constituées d'office qui bénéficient des mêmes prérogatives sont des groupements obligatoires imposés par l'Administration.

GESTION DE L'ESPACE

notre société veuve à une inégalité qu'elle refuse mais qu'elle se refuse de condamner ?

L'urbanisme opérationnel montre ainsi ses limites. Il crée seulement le cadre qui devra permettre aux hommes d'organiser des vie, et en organisant des vie d'être maîtres de leurs joies ou de leurs ennuis

Parmi les nombreux problèmes qui peuvent se poser aux responsables d'un espace collectif qu'il soit public ou privé et que ces responsables soient des élus, des représentants de l'Administration qu'ils émanent d'associations de toutes sortes ou qu'ils soient simplement des citoyens il nous a semblé bon d'insister sur les problèmes les plus importants la circulation et le stationnement, les espaces piétonniers et les conditions d'animation

Circulation et stationnement

C'est à partir de l'évolution suivie dans les modes de déplacement appliqués au milieu urbain qu'il est possible maintenant de mieux cerner les problèmes posés au niveau de la circulation et du stationnement des véhicules de toutes catégories, mais surtout des voitures individuelles. Cette analyse doit permettre aux élus locaux de posséder les éléments d'une doctrine qui soit à même de venir à bout des multiples problèmes qui se posent et se poseront à eux dans ce domaine si complexe de la circulation et du stationnement

Evolution

La deuxième moitié du XXe siècle aura été dominée au niveau des problèmes urbains par un développement considérable de la motorisation

A l'évolution technologique et après une période de mise en place, est succédé des transformations sur le plan économique et social qui ont finalement imposé le véhicule automobile individuel

L'accroissement des vitesses de déplacement a permis de réduire les distances et rendu possible l'extension des agglomérations Elle a donc donné une dimension supplémentaire à la répartition des fonctions qui assume la ville et notamment aux deux fonctions de base qui rythment la vie de l'homme l'habitat et le travail

Mais la voiture aura permis — et je n'ai pas le mérite de ses mérites même si celui ci est à l'origine de bien des excès — à beaucoup d'hommes, d'un rang social modeste de disposer d'une véritable autonomie de transport Et cette promotion dans laquelle certains psychologues et sociologues auront reconnu un hommage rendu aux instincts les plus bas représente néanmoins l'accès à une certaine forme de la liberté.

Problèmes

Mais la ville a vite atteint le « seuil de l'automobile » d'une automobile sur laquelle repose la moitié des déplacements. Et cette automobile qui a proliféré semble être

responsable de bien des maux peut et vont opposer quatre chefs d'accusation la consommation de l'espace la congestion dans les déplacements la nuisance et le gaspillage d'énergie

Dans les grandes agglomérations près d'un tiers de l'espace est consacré aux emprises de voirie et de stationnement. Les espaces verts sont condamnés au profit des parkings. Dans certains quartiers l'emprise au sol du stationnement représente trois fois celle des logements correspondants

L'afflux de véhicules dans une trame urbaine qui se révèle chaque jour de plus en plus inadaptée les « conflits » entre les divers modes de transports annihilent tout progrès technique Et actuellement les vitesses moyennes de déplacement en milieu urbain décroissent

Et enfin sans que cela soit le moindre de ces maux la voiture est aussi synonyme de pollution et de nuisances en raison du bruit et des émanations de gaz nocifs qu'elle engendre

Orientation

En présence d'une demande de déplacement qui va en augmentant dans les années qui viennent, il importe aux élus de prendre conscience des problèmes qui se posent à eux, de se pénétrer des éléments techniques susceptibles de les appréhender de se forger une doctrine — qui aura peut être à s'intégrer dans une politique ou un courant national — et enfin d'avoir la volonté de l'appliquer sur le terrain avec lucidité courage et peut être aussi patience

Toute agglomération — mais le problème sera évidemment plus difficile pour les grandes villes — devra demeurer accessible à son environnement immédiat Il importe avant de réduire le complexe distance temps au minimum coût comme il sera nécessaire sans être prisonnier d'une technique de déplacement de raisonner au cadre de vie le quartier qu'on dû ou qu'aurait voulu y apporter l'aménageur

Les efforts devront porter sur trois points l'affectation des espaces aux différentes circulations, l'organisation des courants de circulation des encouragements — voire des incitations — à certaines formes de transports.

En ce qui concerne le premier point Il convient d'abord de prendre conscience de la nécessité d'une spécialisation et d'une hiérarchisation des différentes voies de circulation artères de circulation rapide voies d'accès aux quartiers chaussées de desserte d'ensembles de logements Cette spécialisation conduira à la déviation de la circulation de transit et à la création d'emplacements de stationnement à l'extérieur des agglomérations ou tout au moins à l'écart des quartiers centraux Et aussi Il convient de savoir délimiter les parties du territoire où il serait souhaitable de bannir toute circulation

Sur ce point nous abordons déjà la question de l'organisation des courants de circulation qui commencera par l'étude et la mise en place d'un plan de circulation Il s'agit là évidemment d'une opération technique, mais qui ne saurait être conduite par les seuls techniciens

Les élus locaux devront fixer des objectifs qui répondent à leur volonté d'organiser l'espace à leur « politique » des transports Les techniciens ont à mettre en forme ces éléments, à les clarifier et même permis à lever des contradictions internes

Ce plan de circulation aboutira à des définitions de sens uniques, à des aménagements de carrefours, à des créations de parkings, à la réservation de certaines voies à certains modes de transport, et aussi à la délimitation des espaces piétonniers.

L'utilisation des moyens informatiques devrait permettre bien des progrès dans le fonctionnement même des différentes circulations.

Enfin viendra la phase des encouragements et des incitations à certains modes de transport. En dépit des avantages incontestables qu'elle présente, la voiture individuelle devra être soumise à certaines restrictions d'emploi au bénéfice des transports en commun représentant une formule plus rationnelle et plus économique de déplacement en milieu urbain. Bien sûr, cela demandera des améliorations — et des efforts financiers de la collectivité — pour abaisser les tarifs et accroître l'efficacité et le confort. Parfois, ce sera le déplacement en deux roues qu'il faudra privilégier et encourager par la création de pistes cyclables, l'aménagement des carrefours et peut-être même la mise à disposition des usagers d'une véritable flotte de bicyclettes. Certains redécouvriront le goût d'une nouvelle façon de se déplacer, et peut-être avec elle d'une certaine façon de vivre. Enfin, dans certains cas, c'est tout simplement la marche à pied qui sera à privilégier, et nous en venons alors à la création des espaces piétonniers.

Espaces piétonniers

Depuis une quinzaine d'années, à l'étranger d'abord, puis en France, s'est répandue la mode des « rues piétonnières » auxquelles une consécration officielle a été donnée, sur le plan national, par la note ministérielle du 4 janvier 1973.

Gadget ou réponse à un besoin réel ? Exutoire d'ambitions municipales ou recherche d'un nouvel art de vivre ? Le développement des voies piétonnières apparaît plutôt comme un élément pourtant dans le processus de revitalisation des villes, après n'avoir été à l'origine qu'une mesure qui tendait à privilégier un mode de déplacement et une certaine forme d'activité économique représentée par le petit commerce.

Origine

La création d'espaces piétonniers apparaît d'abord comme un premier réflexe de défense devant le développement effréné et incontrôlé de l'automobile. Une véritable lutte s'était en effet engagée pour l'appropriation d'un espace limité entre différents groupes d'utilisateurs : automobiles à usage individuel, piétons, transports en commun, deux roues avec ou sans moteur.

Et c'est la voiture qui devait sortir vainqueur de ce combat. Une véritable chasse au piéton s'organisait qui concrétisait une agression contre l'individu et le cadre urbain traditionnel.

Mais en même temps qu'il portait atteinte à la sécurité et à la tranquillité du piéton, le processus de « piétonnisation » représentait une réponse à la concurrence commerciale des quartiers péricentriques et périphériques de l'agglomération.

La reconquête des centres allait conduire à ne plus refuser purement et simplement le phénomène « automobile », mais à l'adapter et à l'intégrer à une véritable politique globale. L'objectif devenait de faire des quartiers centraux des lieux à la fois accessibles et attractifs. N'y avait-il pas là déjà un choix, une véritable volonté d'urbanisme ? Et le création de la rue piétonnière devenait un acte d'urbanisme : après des mesures de réglementation, en même temps qu'une opération qui participait à cette synthèse si délicate qui consiste à jouer de la protection du passé, des impératifs du présent et d'une vision du futur.

« Modalités de réalisation

A partir de cette volonté affirmée par l'autorité politique de privilégier le piéton dans le cadre d'un plan d'aménagement urbain, il est nécessaire de mettre en œuvre une technique basée surtout sur un certain nombre d'expériences. Les mesures à engager concernent la préparation de l'opération, la mise en service des voies piétonnières et des actions d'accompagnement.

Préparation

La localisation de la zone piétonnière résulte des études qui portent sur trois critères : l'attractivité de la zone, la possibilité de réorganiser la circulation automobile en la détournant, l'existence de moyens d'accès.

La zone choisie doit donc posséder des activités attractives par elles-mêmes et une circulation naturelle des piétons, permettant l'accès aux commerces.

Le détournement du trafic apparaît comme une occasion de procéder à un examen complet des problèmes de circulation.

En matière d'accessibilité, il importe que chaque point de la zone piétonnière ne soit pas distant de plus de 400 m d'un arrêt de transport en commun ou d'un parc de stationnement.

Mais, pendant cette période, la collectivité locale aura à créer le climat psychologique indispensable. Tout projet de « piétonnisation » rencontre en effet, *a priori*, un sentiment de méfiance, voire d'hostilité de la part des riverains.

Il faudra convaincre, persuader, mais en même temps créer « l'image de marque » de la rue piétonnière ou du quartier peut piétonnier tout en effectuant un travail d'information et de sensibilisation. Pour cela, il sera fait appel à l'arsenal habituel des mêmes : campagne de presse et de publicité, sondage d'opinion, référendum, organisation de spectacles et de jeux, journée commerciale, etc.

Mise en service

Faisant l'objet d'une certaine progressivité, la mise en service d'un réseau de rues piétonnières comportera la réglementation, la réalisation de certains travaux et la mise en place d'un mobilier urbain spécifique.

L'action le plus simple consiste évidemment à réglementer la circulation c'est-à-dire à l'interdire d'une façon temporaire ou permanente De telles mesures relèvent des pouvoirs de police du maire

Les travaux devront transformer une voie servant à la circulation et au stationnement des véhicules automobiles en un espace constituant un cadre agréable pour le piéton et lui procurant un sentiment de détente.

Le profil en travers de la rue sera modifié et entraînera en particulier la suppression des trottoirs. La nature du sol sera revue à partir des matériaux les plus divers.

C'est enfin le mobilier urbain qui donnera un nouveau visage à ce nouvel espace, à partir d'un fond de décor créé par l'arbre et la décoration florale La collectivité jouera pour cela de tous ces éléments que sont les bacs à fleurs les bancs, les jeux pour enfants les lampadaires et même éventuellement les corbeilles à papiers, les cabines téléphoniques et les installations sanitaires

Pour réaliser ces travaux la collectivité pourra obtenir des subventions du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Equipement, mais aussi du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (FIANE) et du Fonds d'aménagement urbain (FAU) Elle pourra aussi recourir à des emprunts à long terme de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Actions d'accompagnement

D'autres actions permettront à la rue piétonnière de vivre réellement mise en œuvre du plan de circulation gestion de la rue et animation du nouveau quartier

Nous avons vu que la mise en œuvre du plan de circulation allait conduire à la création de parcs de stationnement et à des mesures tendant à privilégier les transports en commun Des transports en site propre seront pour être nécessaires et l'on pourra peut-être revoir à cette occasion les vieux tramways

Pour gérer la rue, l'entretenir la collectivité locale devra s'appuyer sur toutes les initiatives et coordonner l'action des associations existantes Et la revitalisation de quartier demandera peut être l'implantation d'activité nouvelles

Enfin, l'espace privé de la circulation automobile devra retrouver une vaste animation avec la circulation des piétons mais aussi l'implantation de certains pôles d'attractions qui à côté du commerce présentent un intérêt sur le plan culturel, social et aussi touristique

Ainsi une nouvelle forme de fête mais aussi de culture devra pénétrer la rue et prolonger l'animation au-delà du temps de l'activité purement commerciale

Perspectives

Les premières expériences en matière d'espaces piétonniers ont montré que la rue donnait en elle même certaines valeurs rendant possible une forme d'expression culturelle qui participe à un enrichissement de la vie sociale La rue piétonnière est un outil de l'urbanisme dont les effets sont à évaluer dans une vision à long terme de la ville

Les tendances qui semblaient s'imposer à la vie urbaine et qui étaient basées sur le développement de la motorisation peuvent être renversées en faveur de la qualité de l'environnement

issue d'un réflexe de défense pour s'intégrer dans une action de reconquête d'une partie du territoire et de la partie la plus sensible de ce territoire puisqu'elle en représente le cœur, la rue piétonnière devra faire face à un double phénomène d'extension dans l'espace d'abord mais ensuite au niveau des modes de vie qu'elle provoquera.

L'extension géographique de la rue ou de la zone piétonnière dépend évidemment de la taille de la ville considérée

Pour les villes petites ou moyennes, cette zone se confondra avec le centre traditionnel Pour les grandes villes vouées au polycentrisme le problème est d'autant plus complexe qu'il convient de pour compte des quartiers suburbains aux lesquels pèse un risque de ségrégation

Dans certains cas, la réalisation d'un véritable plateau piétonnier permettra de relier le courant piétonnier principal à des zones d'habitat ou à des zones plus calmes

Mais le déplacement à pied ne pourrait être une simple mode Il doit être un élément essentiel dans la planification du développement des villes et de leur système de transports Il s'inscrit dans les objectifs de qualité de l'environnement que les planificateurs devront se fixer

Il y a dans cette formule une réponse à un des besoins essentiels de la ville difficiles pour être à nommer mais représentatifs d'une société qui se cherche et qui recherche à travers les moyens de se loger d'échanger de se distraire et aussi de circuler, une nouvelle dimension de la qualité de la vie

Et si c'est à l'Etat que revient la charge de définir certaines orientations et même de mettre des moyens juridiques et financiers en place c'est à la collectivité locale de prendre les décisions

Mais au niveau des élus locaux deux difficultés apparaissent qui constituent des éléments de blocage dans le processus de la piétonnisation une connaissance insuffisante des éléments des problèmes et des pressions denses sur la collectivité

Le problème posé par la réalisation de voies piétonnières est complexe comme d'ailleurs tout problème d'urbanisme Sa solution suppose une capacité de synthèse entre l'intérêt porté aux villes du passé la sauvegarde d'intérêts économiques du présent et une certaine vision de l'avenir

L'autre aspect du problème relève de la mission d'arbitrage demandée à tout élu local entre les différentes parties en présence piétons et automobilistes habitants et commerçants, commerçants d'un quartier et commerçants d'un autre quartier Cet arbitrage demandera beaucoup de lucidité et de courage

Quoi qu'il en soit les élus locaux devront appliquer une doctrine plus qu'une technique et celle-ci devra s'intégrer dans l'arsenal des moyens mis à leur disposition pour favoriser la revitalisation des villes

Sinon alors, on risque fort de s'en peur à des formules de remplacement évoquées par cette phrase de Ph. Petara « Tant que la rue ne redeviendra pas l'élément déterminant de nos quartiers d'habitation — et tous les signes sont là qui l'annoncent pour cette décennie — on cherchera à la remplacer par des espaces qui n'ont qu'une part de ses avantages »

M PRIEUR et G C HENRIOT *Servitudes de droit public et de droit privé* — Editions du Moniteur

M RICARD *La pratique du permis de construire et des autorisations spéciales* — Editions du Moniteur

H VEDRINE *Mieux aménager sa ville* — Editions du Moniteur

DOCUMENTS

Les villes piétons françaises — CECOD

Petit lexique de l'action foncière et de l'urbanisme — Ministère de l'Equipement — DAFU

Petit glossaire de l'urbanisme et de l'aménagement — Agence intercommunale d'urbanisme de Dijon

REVUES

Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment

Urbanisme

Le Commerce moderne

Métropolis

PÉRIODIQUES ET TEXTES OFFICIELS

Code de l'urbanisme

Bulletin officiel du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie

La fabrication de cet ouvrage a été réalisée par l'imprimerie Chirat 42540 Saint-Just-la-Pendue
Achevé d'imprimer en octobre 1979 N° d'impression 3040 Dépôt légal 4e trimestre 1979

La page est tournée d'un urbanisme autoritaire et triomphal

L'heure n'est pas encore venue d'un urbanisme si doux et si vert qu'il n'aurait plus besoin d'exister.

Une autre forme d'urbanisme est à inventer

Et si c'est aux hommes politiques à qui a été confié le gouvernement de la cité que revient la charge de définir les orientations et de prendre des options, ils ne peuvent et ne doivent pas le faire seuls

Les techniciens sont là pour les aider, à partir d'un refus de toute technocratie

Les habitants sont là pour participer, à partir d'une juste appréciation d'un intérêt général dépassant les intérêts particuliers

Tous ont entre les mains la responsabilité de cet avenir dont la construction reste une tâche passionnante car elle demande encore l'effort de tous au profit des autres.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES GÉNÉRAUX SUR L'URBANISME

J. BASCHWITZ : *L'urbanisme et l'aménagement foncier* — Répertoire du notariat Defrénois.

P. BOURY : *Code pratique de l'urbanisme* — Editions du Moniteur

F. BOUYSSOU et H. HUGOT : *Code de l'urbanisme commenté* — Litec.

M. DANAN, J.-P. FORGET, J.-P. MOREL et J. VIDAL : *Processus* — Procédures et institutions d'aménagement et d'urbanisme — Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie

P. DAUPHIN et C. JACOTEY : *L'urbanisme et l'action foncière* — J. Delmas

J. LABASSE : *L'organisation de l'espace* — Hermann

J.-P. LACAZE : *Introduction à la planification urbaine* — Editions du Moniteur

LE CORBUSIER : *La charte d'Athènes* — Editions de Minuit

URBANISME ET LIBERTÉS : *Compte rendu du colloque organisé à Paris les 17, 18 et 19 octobre 1978.* — Editions du Moniteur

LIVRES SUR DES SUJETS SPÉCIALISÉS

P. BOURY : *La rénovation urbaine dans l'aménagement du territoire* — Thèse

P. BOURY et P.-J. CIAUDO : *Guide du lotissement* — Editions du Moniteur

CASTEX, CÉLESTE, BURLEN et PANERAI : *Lecture d'une ville : Versailles.* — Editions du Moniteur

J.-L. DELIGNY et C. GRESSIER : *Mieux se déplacer dans votre ville* — Editions du Moniteur

Conditions de l'animation

Avec la notion d'animation, nous abordons un phénomène nouveau tout au moins dans son expression et au niveau de la terminologie. Depuis des siècles en effet, pour ne pas dire depuis toujours, on pratique l'animation de l'espace. Si l'expression est nouvelle, et tant usitée depuis une quinzaine d'années, c'est peut-être le signe que depuis cette période, le rythme donné à l'urbanisation portait en lui-même désorientant le sens de l'homme et celui du paysage, le risque d'évoler l'âme de la ville symbole même de la communication. L'urbanisme sécrétant des paysages nouveaux, une réaction normale a été de rechercher des formes de civilisation plus « humaines » permettant une meilleure insertion sociale des individus.

On voit donc le sens et l'objet de ce que doit être cette animation afin de faire évoluer l'espace bâti vers un espace viable et vivant. On retrouve ici les caractères qu'en donne Armand Blanchet qui considère que « à la fois institution et contestation, l'animation porte en elle-même la contradiction : c'est à-dire le mouvement et la vie ».

Prenant en compte les activités de la vie quotidienne, l'animation devra s'appuyer sur les choses et sur les hommes : prévoir les équipements nécessaires et mettre en place les « animateurs ». Et n'est ce pas le rôle de la collectivité locale qui sera alors jusqu'à jouer elle-même de l'animation sans peut-être nécessairement à créer les conditions de cette animation ?

Pour ce faire, la collectivité doit agir sur tout un ensemble : l'équipement commercial, l'équipement de loisir — d'un loisir qui a toujours existé certes, mais qui est actuellement sorti du cadre de vie habituel et porte, lui aussi, la marque de l'inégalité et de la ségrégation — l'architecture bien sûr, l'aménagement urbain, mais aussi l'histoire même de la cité.

Axée sur la communication entre les personnes, l'animation va bien au-delà de ces mouvements et de ces rassemblements de foule qui ne constituent en fait qu'une animation « visuelle ». La forte densité de certaines grandes agglomérations pour engendrer l'anonymat n'en crée pas pour autant de bonnes conditions d'une animation dont les qualités dépendent d'abord de l'activité dont le mouvement est issu, des caractéristiques de la population, mais aussi du décor dans lequel elle évolue. C'est ainsi que l'animation découle de la personnalité du lieu incombant à des conditions géographiques et climatiques : à un paysage naturel ou à un site exceptionnel, à un certain isolement qui résulte de la spécialisation des quartiers, et enfin à un environnement bâti particulier.

L'action de la collectivité locale devra donc, pour créer les conditions de l'animation, fournir tous les moyens de retrouver la diversité urbaine, si loin de la monotonie de certains ensembles modernes, sauvegarder l'originalité d'un site, encourager une certaine variété dans les équipements et les constructions, éviter la dispersion de certaines catégories de population qui auront un rôle essentiel dans l'animation elle-même et favoriser toutes formes d'expression populaire.

Et si bien sûr, il nous faut convenir que très souvent l'atmosphère d'un quartier est la conséquence d'une longue histoire, cela ne veut pas dire que la collectivité n'a pas à faire agir les techniciens dont les tâches seront ensemblées dans la réalisation de ces conditions de l'animation : les techniciens urbanistes et architectes auront à aménager le milieu physique qui permettra l'animation, et les animateurs socio-culturels, à partir de ce cadre auront alors à exploiter l'animation et à lui donner toute sa dimension.

CONCLUSION

La conclusion, qui figurait dans la première édition du livre, décrivait cet urbanisme comme un monstre à deux têtes, l'une rebutante par sa technicité et sa complexité, l'autre plus souriante parce qu'elle est tournée vers un public qu'elle veut séduire.

Ce bicéphalisme s'est renforcé avec le temps.

La première tête est plus rebutante, plus répulsive encore en raison d'une complexité accrue des procédures, d'une inflation dans les sigles et les termes et peut-être aussi tout simplement parce que la vie pose chaque jour des problèmes plus difficiles. L'urbanisme continue ainsi à faire appel à de nombreuses connaissances, à des techniques différentes et à cette science — ou à cet art — de l'organisation de l'espace et de la création d'un paysage.

La deuxième tête, celle du sourire, a pris une tristesse et une gravité qui lui donnent peut-être davantage de noblesse. L'urbanisme est toujours une certaine façon de regarder les choses et les hommes et de les projeter dans l'avenir. C'est là qu'il faut continuer à y voir une certaine façon de vivre, de se loger, de circuler, de se cultiver, de se distraire et d'aimer aussi. Mais toutes ces choses de la vie sont devenues plus difficiles à comprendre, plus délicates à appréhender dans un souci prospectif.